KANTON AARGAU

DEPARTEMENT
GESUNDHEIT UND SOZIALES

11. August 2021

ANHÖRUNGSBERICHT

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001; Änderung

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 4

I. Vorbemerkungen 5

II. Teil A: Alimentenhilfe 5

1. Ausgangslage 5
1.1 Bundesrecht 5
1.1.1 Inkassohilfe 5
1.1.2 Alimentenbevorschussung 6
1.2 Vollzug im Kanton Aargau 6

2. Handlungsbedarf 7
2.1 Inkassohilfeverordnung des Bundes 7
2.2 Bevorschussung des Betreuungsunterhalts bei Kindern 7

3. Umsetzung 8
3.1 Inkassohilfe 8
3.1.1 Zuständigkeit und Organisation 8
3.1.2 Gegenstand und Leistungen 9
3.1.3 Kosten 9
3.1.4 Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen 10
3.2 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder 10
3.2.1 Bar- und Betreuungsunterhalt 10
3.2.2 Möglichkeit der Aufgabenübertragung 12

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen 12
4.1 Inkassohilfe 12
4.2 Alimentenbevorschussung 19

5. Auswirkungen 21
5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton 21
5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft 21
5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft 21
5.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima 21
5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden 21
5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen 22

III. Teil B: Observation im Sozialhilferecht 23

1. Ausgangslage 23
1.1 Sachverhaltsabklärung im Allgemeinen 23
1.2 Sachverhaltsabklärung bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch 23
1.3 Observation als Abklärungsmittel im Sozialversicherungsrecht 24

2. Handlungsbedarf 25
2.1 (16.240) Motion der CVP-Fraktion (Sprecher Andre Rotzetter, Buchs) vom 22. November 2016 betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf Missbrauch der Sozialhilfe 25
2.2 (20.124) Motion René Bodmer, SVP, Unterlunkhofen (Sprecher), Andre Rotzetter, CVP, Buchs, Dr. Adrian Schoop, FDP, Turgi, und Christoph Hagenbuch, SVP, Oberlunkhofen, vom 12. Mai 2020 betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf Missbrauch der Sozialhilfe 25

3. Umsetzung 26
3.1 Grund 26

3.2 Zuständigkeit und Aufsicht 27
3.3 Ort, Mittel und Dauer 27
3.4 Rechtsschutz 28
3.5 Umgang mit dem Observationsmaterial 29
3.6 Berichterstattungspflicht 29

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen 30

5. Auswirkungen 34
5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton 34
5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft 34
5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft 34
5.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima 34
5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden 34
5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen 35

IV Teil C: Weiterer Anpassungsbedarf 36

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf 36
1.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung 36
1.2 Unterbringung von Flüchtlingen in kantonalen Unterkünften 37
1.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe 37
1.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen 38

2. Umsetzung 38
2.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung 38
2.2 Zuständigkeit für Personen in kantonalen Unterkünften 38
2.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe 38
2.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen 38

3. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen 39
3.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung 39
3.2 Zuständigkeit für Personen in kantonalen Unterkünften 39
3.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe 40
3.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen 40

4. Auswirkungen 41
4.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton 41
4.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft 41
4.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft 41
4.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima 41
4.5 Auswirkungen auf die Gemeinden 41
4.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen 42

V. Weiteres Vorgehen 42

Zusammenfassung

Die Anhörungsvorlage erläutert den Revisionsbedarf im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) in Bezug auf die Alimentenhilfe, die Observation im Sozialhilferecht und den weiteren gesetzlichen Anpassungsbedarf sowie die damit einhergehende Fremdänderung im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB). Die vorgeschlagenen Änderungen sollen zwar in einer Botschaft dargelegt, jedoch in drei unabhängigen Gesetzesvorlagen erlassen werden.

Teil A: Alimentenhilfe

Der erste Teil der Anhörungsvorlage bezieht sich auf die Alimentenhilfe und umfasst den Revisionsbedarf im Bereich der Inkassohilfe sowie in Bezug auf die Bevorschussung von Kindesunterhaltsbeiträgen. Der Bundesrat hat am 6. Dezember 2019 die Inkassohilfeverordnung erlassen und deren Inkrafttreten per 1. Januar 2022 bestimmt. Entsprechend sind das neue Bundesrecht auf Kantonsebene im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz umzusetzen und die kantonalen Vorgaben zu präzisieren. Betroffen davon sind insbesondere die Zuständigkeit, die Organisation, der Gegenstand, die Leistungen, die Kosten sowie die grenzüberschreitende Inkassohilfe. Die Zuständigkeit für die Inkassohilfe soll weiterhin in der Kompetenz der Gemeinden bleiben.

In Bezug auf die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts als Teil des Kindesunterhalts hat das Verwaltungsgericht am 19. Februar 2019 in einem Urteil festgehalten, dass sich eine Bevorschussungspflicht betreffend den Betreuungsunterhalt nicht aus den kantonalen Gesetzesgrundlagen ableiten lasse. Der kantonale Gesetzgeber ist vom Verwaltungsgericht aufgefordert worden, eine Entscheidung zu treffen, in welchem Umfang Kindesunterhaltsbeiträge nach neuem Unterhaltsrecht zu bevorschussen sind beziehungsweise ob der Betreuungsunterhalt zu bevorschussen ist. Die Anhörungsvorlage zeigt entsprechende Varianten auf.

Teil B: Observation im Sozialhilferecht

Der zweite Teil der Anhörungsvorlage behandelt die Ausgestaltung einer gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf missbräuchlichen Bezug von Sozialhilfeleistungen. Gemäss einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ist für die Durchführung solcher Observationen eine gesetzliche Grundlage notwendig. Eine solche wird vom Grossen Rat mittels zweier Vorstösse gefordert (16.240 und 20.124). Beim Erlass der entsprechenden Gesetzesbestimmungen sind die Vorgaben gemäss EGMR einzuhalten. Die in dieser Anhörungsvorlage vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen orientieren sich an den entsprechenden bundesrechtlichen Regelungen über die Observation im Sozialversicherungsrecht sowie den rechtlichen Grundlagen zur Observation im Sozialhilferecht anderer Kantone und berücksichtigt die Vorgaben des kantonalen Polizei- und Datenschutzrechts.

Teil C: Weiterer Anpassungsbedarf

Der dritte Teil der Anhörungsvorlage geht auf den weiteren Revisionsbedarf im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz ein. Dabei handelt es sich erstens um die Schaffung einer Verwirkungsfrist in Bezug auf den Kostenersatz des Kantons gegenüber den Gemeinden im Flüchtlingsbereich sowie für Personen ohne Unterstützungswohnsitz. Eine gesetzliche Verwirkungsfrist soll neu auch für die Anmeldung von kostenintensiven Sozialhilfefällen (sogenanntes "Teilpooling") gelten. Zweitens soll im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz eine ausdrückliche rechtliche Grundlage die kantonale Zuständigkeit für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen während deren Aufenthalts in einer kantonalen Unterkunft regeln und damit die aktuelle Praxis gesetzlich verankern. Drittens soll sich die Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe neu dem Leistungszeitraum angleichen. Viertens sind nicht mehr geltende Verweise aufzuheben.

I. Vorbemerkungen

Der vorliegende Anhörungsbericht zeigt in den nachfolgenden Kapiteln Änderungen in drei Themenbereichen auf (Teil A: Alimentenhilfe; Teil B: Observation im Sozialhilferecht; Teil C: Weiterer Anpassungsbedarf). Diese Änderungen sollen zwar in einer Botschaft dargelegt, jedoch in drei unabhängigen Gesetzesvorlagen erlassen werden. Dem Grossen Rat sowie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern wird auf diese Weise ermöglicht, ihren politischen Willen zu jedem einzelnen Thema separat zum Ausdruck zu bringen.

II. Teil A: Alimentenhilfe

1. Ausgangslage

1.1 Bundesrecht

Die Alimentenhilfe besteht aus zwei Komponenten: Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung. Beide verfolgen das Ziel, den Unterhalt von Kindern, Ehegatten und eingetragenen Partnerinnen und Partnern zu sichern, wenn die unterhaltspflichtige Person ihre Verpflichtungen nicht erfüllt. Letztlich soll so dem Armutsrisiko vorgebeugt werden.[1]

1.1.1 Inkassohilfe

Die Inkassohilfe meint die vom Gemeinwesen geleistete Hilfe bei der Vollstreckung eines familienrechtlichen oder partnerschaftsgesetzlichen Unterhaltsanspruchs, wenn die verpflichtete Person die Unterhaltspflicht nicht erfüllt. Die Gesetzgebung über die Inkassohilfe ist grundsätzlich Sache des Bundes.[2] Die Kantone sind von Bundesrechts wegen verpflichtet, Inkassohilfe zu leisten. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 lautet dazu wie folgt:

> **Art. 131 Inkassohilfe** (beim nachehelichen Unterhalt)
>
> [1] Erfüllt die verpflichtete Person die Unterhaltspflicht nicht, so hilft eine vom kantonalen Recht bezeichnete Fachstelle der berechtigten Person auf Gesuch hin bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs in geeigneter Weise und in der Regel unentgeltlich.
>
> [2] Der Bundesrat legt die Leistungen der Inkassohilfe fest.
>
> **Art. 290 Inkassohilfe** (beim Kindesunterhalt)
>
> [1] Erfüllt der Vater oder die Mutter die Unterhaltspflicht nicht, so hilft eine vom kantonalen Recht bezeichnete Fachstelle auf Gesuch hin dem Kind sowie dem anderen Elternteil bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruches in geeigneter Weise und unentgeltlich.
>
> [2] Der Bundesrat legt die Leistungen der Inkassohilfe fest.

Inkassohilfe ist auch vorgesehen beim Unterhaltsanspruch des Ehegatten (Art. 176a ZGB) sowie des eingetragenen Partners und der eingetragenen Partnerin (Art. 34 Abs. 4 Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare [Partnerschaftsgesetz, PartG] vom 18. Juni 2004).

Im Gegensatz zur Alimentenbevorschussung werden bei der Inkassohilfe keine öffentlichen Gelder an die berechtigten Personen ausbezahlt.[3]

---

[1] Erläuternder Bericht des Bundesamts für Justiz zur Inkassohilfeverordnung vom 6. Dezember 2019 (nachfolgend "Erläuternder Bericht InkHV" genannt), Ziffer 1.3, Seite 3.
[2] Vgl. Art. 122 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999; Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 1.3.4, Seite 5.
[3] Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 1.3.2, Seite 4.

1.1.2 Alimentenbevorschussung

Bei der Alimentenbevorschussung schiesst das Gemeinwesen die Unterhaltsbeiträge vor, wenn eine Person ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommt. Da es sich um eine Ausschüttung öffentlicher Gelder zur Unterstützung Bedürftiger handelt, ist die Gesetzgebung über die Alimentenbevorschussung grundsätzlich Sache der Kantone.[4] Das Zivilgesetzbuch lautet dazu wie folgt:

> **Art. 131a Vorschüsse** (beim nachehelichen Unterhalt)
>
> [1] Dem öffentlichen Recht bleibt vorbehalten, die Ausrichtung von Vorschüssen zu regeln, wenn die verpflichtete Person ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommt.
>
> [2] Soweit das Gemeinwesen für den Unterhalt der berechtigten Person aufkommt, geht der Unterhaltsanspruch mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über.
>
> **Art. 293 Öffentliches Recht, Abs. 2** (Vorschüsse beim Kindesunterhalt)
>
> [2] Ausserdem regelt das öffentliche Recht die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen.

Die Bundesbestimmungen überlassen die Alimentenbevorschussung dem öffentlichen Recht und damit dem kantonalen Gesetzgeber. Die Kantone sind von Bundesrechts wegen nicht verpflichtet, die Alimentenbevorschussung einzuführen. Dementsprechend sind sie grundsätzlich frei, wie sie das entsprechende System ausgestalten.[5]

1.2 Vollzug im Kanton Aargau

Der Vollzug der Alimentenhilfe im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben ist Sache der Kantone. Im Kanton Aargau werden die Inkassohilfe und die Alimentenbevorschussung im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 und in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV) vom 28. August 2002 geregelt.

Die Inkassohilfe ist in § 31 SPG und § 26 SPV geregelt. Sie liegt in der Zuständigkeit der Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz der anspruchsberechtigten Person. Die Gemeinde kann diese Aufgabe an eine geeignete Amtsstelle oder private Institution übertragen (§ 31 Abs. 2 SPG). Die knappe Mehrheit der aargauischen Gemeinden macht von dieser Möglichkeit (teilweise nur fallweise) Gebrauch und hat die Inkassohilfe ausgelagert (beispielsweise an Alimenteninkasso Aargau der Frauenzentrale Aargau, Alimenteninkasso Mittelland GmbH [AIM], IMC Inkasso Management Consulting AG, Jugend-, Ehe- und Familienberatung im Kanton Aargau [JEFB], Treuhandbüros oder Anwaltskanzleien).

Die Alimentenbevorschussung ist im Kanton Aargau nur für Unterhaltsansprüche von Kindern vorgesehen. Die Bestimmungen dazu sind in §§ 32 ff. SPG und §§ 27 ff. SPV geregelt. Die Bevorschussung von Kindesunterhaltsbeiträgen dient dem Kindeswohl und soll die nachteiligen Folgen bei Säumnis des zu Unterhaltsbeiträgen verpflichteten Elternteils mindern (§ 32 Abs. 1 SPG). Gemäss § 33 SPG haben Minderjährige und Personen in Ausbildung bis zum vollendeten 20. Altersjahr grundsätzlich Anspruch auf Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt. Weiter muss ein vollstreckbarer Rechtstitel vorliegen und das Kind seinen zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton haben. Zudem müssen sowohl die voraussichtlichen Jahreseinkünfte als auch das Reinvermögen gemäss steuerrechtlichen Vorgaben des nicht unterhaltspflichtigen Elternteils und des Kindes unter den vom Regierungsrat festgelegten Grenzbeträgen liegen. Für die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder ist die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes zuständig (§ 36 Abs. 1 SPG). Die

---

[4] Vgl. Art. 115 BV; Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 1.3.1, Seite 3, und Ziffer 1.3.4, Seite 5.

[5] PETER TUOR/BERNHARD SCHNYDER/JÖRG SCHMID/ALEXANDRA JUNGO, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 14. Auflage, Basel 2015, § 42 N 70; BGE 137 III 193, E. 3.4; 112 Ia 251, E. 3; 106 II 283, E. 3.

Durchführung der Bevorschussung kann an private Organisationen übertragen werden (§ 36 Abs. 3 SPG).

Der Kanton Aargau hat keinen Gebrauch gemacht von der Möglichkeit, nacheheliche Unterhaltsbeiträge beziehungsweise Unterhaltsbeiträge für Partner und Partnerinnen nach Auflösung der eingetragenen Partnerschaft zu bevorschussen. Die (19.327) Motion vom 12. November 2019 betreffend Bevorschussung persönlicher Unterhaltsbeiträge[6] hat der Grosse Rat in der Abstimmung vom 12. Mai 2020 mit 87 zu 48 Stimmen abgelehnt.

2. Handlungsbedarf

2.1 Inkassohilfeverordnung des Bundes

Mit der Revision des Kindesunterhaltsrechts vom 20. März 2015 wurden auch die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Inkassohilfe geändert. Diese sind am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Seither ist die Inkassohilfe nicht mehr bloss von einer Stelle, sondern von einer Fachstelle zu leisten (Art. 131 Abs. 1 und Art. 290 Abs. 1 ZGB). Gleichzeitig erhielt der Bundesrat die Kompetenz, die Leistungen der Inkassohilfe festzulegen (Art. 131 Abs. 2 und Art. 290 Abs. 2 ZGB). Gestützt darauf hat der Bundesrat am 6. Dezember 2019 die Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV) erlassen und deren Inkrafttreten per 1. Januar 2022 bestimmt (Art. 24 InkHV). Damit soll die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen vereinheitlicht werden: Die unterhaltsberechtigten Personen sollen schweizweit die gleiche kompetente und effiziente Unterstützung bei der Geltendmachung der Unterhaltsbeiträge erhalten.[7] Die Inkassohilfe soll sicherstellen, dass in der Regel die verpflichtete Person – und nicht das Gemeinwesen mittels Alimentenbevorschussung oder Sozialhilfe – ihrer Unterhaltspflicht gegenüber der berechtigten Person nachkommt. Da sich mit einem erfolgreichen Inkasso die Kosten des Gemeinwesens reduzieren lassen, ist gemäss Bund die Einführung einer für die ganze Schweiz einheitlichen und wirksamen Inkassohilfe wichtig.[8]

Die Organisation der Inkassohilfe ist weiterhin Sache der Kantone (Art. 2 Abs. 1 InkHV). Die neue Inkassohilfeverordnung führt zu Änderungen beziehungsweise notwendigen Präzisierungen in den entsprechenden kantonalen Rechtsgrundlagen (SPG und SPV sowie Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [EG ZGB] vom 27. Juni 2017).

2.2 Bevorschussung des Betreuungsunterhalts bei Kindern

Das neue Kindesunterhaltsrecht[9] regelt die elterliche Sorge und den Kindesunterhalt neu. Kinder unverheirateter Eltern sollen den Kindern verheirateter oder geschiedener Eltern gleichgestellt werden. Bisher deckte der Kindesunterhalt im Wesentlichen nur die unmittelbaren Bedürfnisse des Kindes (sogenannter "Barunterhalt" für Nahrung, Wohnung, Kleider etc.). Neu fällt explizit auch der sogenannte "Betreuungsunterhalt" unter den Kindesunterhalt (vgl. Art. 276 Abs. 2 und Art. 285 Abs. 2 ZGB). Der Betreuungsunterhalt umfasst die Lebenshaltungskosten des betreuenden Elternteils, soweit diese Person aufgrund der Betreuung nicht selber dafür aufkommen kann. Diese Betreuungsleistung wurde früher in den ehelichen oder nachehelichen Unterhalt eingerechnet. Bei nicht verheirateten Eltern war dieser Unterhalt nicht vorgesehen. Die bundesrätliche Botschaft betont

[6] (19.327) Motion David Burgherr, SP, Lengnau (Sprecher), Claudia Rohrer, SP, Rheinfelden, Andre Rotzetter, CVP, Buchs, Kim Schweri, Grüne, Untersiggenthal, Therese Dietiker, EVP, Aarau, Sander Mallien, GLP, Baden, und Maya Bally Frehner, BDP, Hendschiken, vom 12. November 2019 betreffend Bevorschussung persönlicher Unterhaltsbeiträge.
[7] Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 2, Seite 10.
[8] Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 2, Seite 11 f.
[9] Revision vom 20. März 2015 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, in Kraft getreten am 1. Januar 2017; siehe auch Kapitel 2.1.

diesbezüglich die Gleichwertigkeit von Eigen- und Fremdbetreuung.[10] Der Betreuungsunterhalt ist als Anspruch des Kindes ausgestaltet.

Im Rahmen der Umsetzung des neuen Kindesunterhaltsrechts empfahl der Kantonale Sozialdienst im Fachausschuss DGS vom 15. Mai 2017, den Betreuungsunterhalt als Teil des Kindesunterhalts zu bevorschussen. Mit Newsmail vom 31. Mai 2017 wurde diese Empfehlung den Gemeinden kommuniziert. Eine Vielzahl der Gemeinden scheint dieser Empfehlung gefolgt zu sein, zumindest bis zum Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 19. Februar 2019.

Das Verwaltungsgericht ist im genannten Urteil zum Schluss gekommen, dass die Bevorschussung gemäss § 33 SPG den Betreuungsunterhalt nicht erfasse. Aufgrund der geltenden kantonalen Bestimmungen bestehe keine Verpflichtung, den Betreuungsunterhalt zu bevorschussen. Es liege eine "rechtspolitische Lücke" im Gesetz vor, deren Behebung grundsätzlich dem Gesetzgeber vorbehalten sei. Das Verwaltungsgericht hält ausdrücklich fest: "Der kantonale Gesetzgeber ist […] aufgefordert, im dafür vorgesehenen Verfahren eine ausdrückliche Entscheidung zu treffen, in welchem Umfang Kindesunterhaltsbeiträge nach neuem Unterhaltsrecht zu bevorschussen sind."[11]

3. Umsetzung

3.1 Inkassohilfe

§ 31 SPG regelt die Inkassohilfe gemäss den bis Ende 2016 geltenden Bundesbestimmungen. Seit dem 1. Januar 2017 (neues Kindesunterhaltsrecht) gelten neue Bundesbestimmungen, die mit der am 1. Januar 2022 in Kraft tretenden Inkassohilfeverordnung ausgeführt werden. In Umsetzung des neuen Bundesrechts ist § 31 SPG entsprechend anzupassen. Zudem ist als Fremdänderung auch § 16 Abs. 1 EG ZGB anzupassen, der hinsichtlich der Inkassohilfe auf das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz verweist. § 16 Abs. 1 EG ZGB ist mit der Inkassohilfeverordnung und den weiteren geltenden Bestimmungen des Zivilgesetzbuches und Partnerschaftsgesetzes zu ergänzen.

3.1.1 Zuständigkeit und Organisation

Die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Inkassohilfe greifen grundsätzlich nicht in die Organisation auf kantonaler Ebene ein.[12] Die Kantone können die Inkassohilfe folglich auf kommunaler, regionaler oder kantonaler Ebene organisieren. Dabei einzuhalten sind jedoch zwei bundesrechtliche Vorgaben: Die Inkassohilfe ist von einer *Fachstelle* (sachliche Zuständigkeit)[13] am *Wohnsitz der berechtigten Person* (örtliche Zuständigkeit)[14] zu leisten.[15]

Gemäss geltendem § 31 SPG sind im Kanton Aargau die Gemeinden für die Inkassohilfe zuständig (Abs. 1). Diese können die Aufgabe an eine geeignete Amtsstelle oder private Institution übertragen (§ 31 Abs. 2 SPG). Sowohl an der Zuständigkeit auf kommunaler Ebene als auch an der Möglichkeit der Aufgabenübertragung soll weiterhin festgehalten werden.

Bis anhin genügte es von Bundesrechts wegen, dass eine vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle Inkassohilfe leistet. Neu ist die Inkassohilfe von einer Fachstelle zu leisten. In Umsetzung dieser bundesrechtlichen Vorgabe sind die Rolle als Fachstelle sowie die dafür notwendigen Fachkenntnisse beziehungsweise Anforderungen ausdrücklich in § 31 SPG festzuhalten. Da die Aufgabe der Inkassohilfe im kommunalen Zuständigkeitsbereich verbleiben soll, ist entsprechend auch die Rolle als

[10] Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt) vom 29. November 2013, BBl 2014 552.
[11] Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. Februar 2019 (WBE.2018.349), Erw. II., 8.4.
[12] Vgl. Art. 2 Abs. 1 InkHV, wonach die Organisation der Inkassohilfe Sache der Kantone ist.
[13] Vgl. Art. 131 Abs. 1 und Art. 290 Abs. 1 ZGB sowie Art. 2 Abs. 2 InkHV.
[14] Vgl. Art. 5 Abs. 1 InkHV.
[15] Siehe auch Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 3 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen, Art. 2 Abs. 2, Seite 14.

Fachstelle den Gemeinden zuzuweisen. Eine allfällige Übertragung von Aufgaben im Rahmen der Inkassohilfe soll daran nichts ändern: Die Gemeinde bleibt auch in diesem Fall die Fachstelle.

Bereits erfüllt ist die bundesrechtliche Vorgabe hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit: Zuständig gemäss geltendem Recht ist die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz der berechtigten Person (§ 31 Abs. 1 SPG).

3.1.2 Gegenstand und Leistungen

Die Inkassohilfeverordnung des Bundes konkretisiert unter anderem, welche Ansprüche Gegenstand der Inkassohilfe sind beziehungsweise bei welchen Unterhaltsansprüchen die Fachstelle Inkassohilfe leisten muss (vgl. Art. 3 InkHV). Des Weiteren legt die Inkassohilfeverordnung die Leistungen der Inkassohilfe beziehungsweise die Aufgaben der Fachstelle detailliert fest (vgl. Art. 9 Abs. 2, Art 11–14, Art. 16 InkHV). Gegenstand und Leistungen der Inkassohilfe gelten von Bundesrechts wegen und müssen im kantonalen Recht grundsätzlich nicht weiter konkretisiert werden.

Ausdrücklich dem kantonalen Recht vorbehalten wird, ob Inkassohilfe für weitere familienrechtliche Ansprüche, insbesondere für die in Art. 3 Abs. 4 InkHV genannten, zu leisten ist. Von dieser Möglichkeit soll im Kanton Aargau teilweise Gebrauch gemacht werden: Inkassohilfe für Ansprüche auf besondere Beiträge für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes (Art. 286 Abs. 3 ZGB) sowie für Ansprüche der unverheirateten Mutter (Art. 295 ZGB) ist sachgerecht und damit sinnvoll. § 31 SPG ist entsprechend zu ergänzen.

3.1.3 Kosten

Gemäss Bundesrecht sind die Leistungen der Fachstelle zur Durchsetzung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder unentgeltlich (Art. 290 Abs. 1 ZGB und Art. 17 Abs. 1 InkHV). Leistungen der Fachstelle zur Inkassohilfe zugunsten von Ehegatten oder eingetragenen Partnerinnen und Partnern sind dagegen bloss in der Regel unentgeltlich. Verfügt die berechtigte Person über die erforderlichen Mittel, so kann die Fachstelle von ihr verlangen, sich an den Kosten zu beteiligen (Art. 131 Abs. 1 ZGB und Art. 17 Abs. 2 InkHV). Im Kanton Aargau sind diese Vorgaben im geltenden § 31 Abs. 3 SPG bereits erfüllt. Folglich ist keine inhaltliche Änderung vorzunehmen. Sprachlich ist § 31 Abs. 3 SPG jedoch neu zu formulieren und dem Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 InkHV (erforderliche Mittel) anzupassen.

Von Bundesrechts wegen neu ist die Kostenregelung bei Leistungen Dritter gemäss Art. 18 f. InkHV. Es handelt sich dabei nicht um jene Dritte, denen die Gemeinde im Rahmen der Aufgabenauslagerung die Leistungen der Inkassohilfe übertragen hat, sondern um andere Dritte, die bei der Durchsetzung der Unterhaltsansprüche tätig werden wie beispielsweise Betreibungsämter, Gerichte sowie Übersetzer.[16] Zum einen wird in Art. 18 InkHV die Bevorschussung der daraus entstehenden Kosten geregelt: Die für Leistungen von solchen Dritten anfallenden Kosten werden vom Gemeinwesen bevorschusst. Im Kanton Aargau soll die Gemeinde als Fachstelle den Kostenvorschuss leisten. Zum anderen regelt Art. 19 InkHV die effektive Kostentragung: Die für Leistungen von solchen Dritten anfallenden Kosten sind grundsätzlich von der verpflichteten Person zu tragen (Abs. 1). Können die Kosten von dieser nicht erhältlich gemacht werden – weil die verpflichtete Person beispielsweise nicht ausfindig gemacht werden kann – so kann das Gemeinwesen die Kosten der berechtigten Person nur auferlegen, wenn diese über die erforderlichen Mittel verfügt (Abs. 2). Dabei ist zu beachten, dass die Kosten jeder berechtigten Person auferlegt werden können, das heisst, nicht nur dem Ehegatten und dem eingetragenen Partner beziehungsweise der eingetragenen Partnerin, sondern auch dem (minder- oder volljährigen) Kind.[17] Von der Möglichkeit, die Kosten der berechtigten Person aufzuerlegen, sofern diese über die erforderlichen Mittel verfügt, soll im Kanton Aargau Gebrauch gemacht werden.

[16] Vgl. Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 3.7, Seite 51 und Erläuterung der einzelnen Bestimmungen, Art. 18, Seite 52.
[17] Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 3 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen, Art. 17 Abs. 1, Seite 51, und Art. 19 Abs. 2, Seite 54.

3.1.4 Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen

Die Schweiz ist Vertragspartnerin von mehreren internationalen Übereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen, welche die Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen vorsehen. Art. 20–22 InkHV regeln die Inkassohilfe, die in diesen Übereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen vorgesehen ist.[18]

Als Grundsatz wird in Art. 20 InkHV Folgendes festgehalten: In grenzüberschreitenden Fällen, in denen ein Amtshilfeübereinkommen beziehungsweise eine Gegenseitigkeitserklärung zur Anwendung kommt, wird Inkassohilfe nach deren Massgabe geleistet (Abs. 1); soweit sich aus den Amtshilfeübereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen nichts anderes ergibt, gelten Art. 21 InkHV (Zuständigkeiten) und Art. 22 InkHV (Kosten der Inkassohilfe); soweit sich auch daraus nichts anderes ergibt, gelten die übrigen Bestimmungen der Inkassohilfeverordnung (Abs. 2).

Die Organisation der grenzüberschreitenden Inkassohilfe ist Sache der Kantone (vgl. Art. 2 Abs. 1 InkHV). Die Kantone können dafür beispielsweise die für inländische Sachverhalte zuständigen Fachstellen oder eine zentrale kantonale Fachstelle bezeichnen.[19]

Im Kanton Aargau sind nach derzeit geltendem Recht die Gemeinden für die Inkassohilfe gemäss internationalen Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen zuständig (§ 31 Abs. 4 SPG). Die internationale Inkassohilfe wird demnach – wie in den inländischen Fällen – von den Gemeinden oder den mit der Ausführung beauftragten Dritten geleistet. An dieser kommunalen Zuständigkeit soll weiterhin festgehalten und auf die Bezeichnung einer separaten Fachstelle für die grenzüberschreitende Inkassohilfe verzichtet werden.

3.2 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder

3.2.1 Bar- und Betreuungsunterhalt

Die Kantone sind von Bundesrechts wegen nicht verpflichtet, die Alimentenbevorschussung einzuführen. Es obliegt daher dem kantonalen Gesetzgeber zu entscheiden, ob nur der Barunterhalt oder auch der Betreuungsunterhalt bevorschusst werden soll.

Zu beachten ist, dass die Bevorschussung nur dann gewährt wird, wenn das Kind wirtschaftlich darauf angewiesen ist. Die Höhe der Bevorschussung ist limitiert (§ 35 SPG): Sie darf den Betrag der maximalen einfachen Waisenrente nach der Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht übersteigen (Fr. 956.– im Jahr 2021). Gemäss Praxiserfahrung ist davon auszugehen, dass dieser Betrag bei einer Bevorschussung sowohl des Bar- als auch des Betreuungsunterhalts in der überwiegenden Zahl der Fälle erreicht und die Höhe der Bevorschussung somit begrenzt wird.

Mit § 35 Abs. 2 SPG existiert eine zweite Obergrenze, wonach die Bevorschussung und die voraussichtlichen Jahreseinkünfte zusammen den vom Regierungsrat gemäss § 33 Abs. 1 lit. d SPG festgesetzten Einkommensgrenzbetrag zudem nicht überschreiten dürfen.[20] Andernfalls wird die Bevorschussung entsprechend gekürzt.

In Bezug auf die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts ergeben sich die folgenden Varianten:

[18] Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 3.8 sowie Erläuterung zu Art. 20 Abs. 1, Seite 55.
[19] Erläuternder Bericht InkHV, Erläuterung zu Art. 20 Abs. 2, Seite 57.
[20] Siehe auch § 28 SPV bezüglich Konkretisierung der Höhe der Bevorschussung.

Variante 1: Bevorschussung nur des Barunterhalts, d.h. keine Bevorschussung des Betreuungsunterhalts

Gegen eine Bevorschussung des Betreuungsunterhalts spricht, dass damit ein aktuell nicht bezifferbarer finanzieller Mehraufwand für die Gemeinden entstehen würde (siehe Kapitel 5.5). Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber im Kanton Aargau von der Möglichkeit der Bevorschussung nachehelicher Unterhaltsbeiträge (beziehungsweise Unterhaltsbeiträge für Partnerinnen und Partner nach Auflösung der eingetragenen Partnerschaft) keinen Gebrauch gemacht hat (siehe Kapitel 1.2). Der Betreuungsunterhalt ist zwar formell als Anspruch des Kindes ausgestaltet, wirtschaftlich kommt er jedoch dem persönlich betreuenden Elternteil zu und nicht direkt dem Kind. In der Praxis werden der Barunterhalt und der Betreuungsunterhalt nicht gleichbehandelt. Wenn die Mittel des unterhaltspflichtigen Elternteils zur Deckung des gesamten Unterhalts des Kindes beziehungsweise der Kinder nicht ausreichen (Mankosituation), werden diese Mittel in erster Linie zur Deckung des Barunterhalts eingesetzt. Diese Ungleichbehandlung lässt entsprechend Spielraum, dass auch der Betreuungsunterhalt in Bezug auf die Bevorschussung anders behandelt wird beziehungsweise nicht bevorschusst wird.

Variante 2: Bevorschussung sowohl des Barunterhalts als auch des Betreuungsunterhalts

Der Variante 1 steht die Variante 2 gegenüber: Nicht nur der Barunterhalt, sondern neu auch der Betreuungsunterhalt soll bevorschusst werden. Innerhalb dieser Variante 2 sind die beiden nachfolgenden Untervarianten (2a und 2b) zu unterscheiden.

Variante 2a: Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts *ohne* Erhöhung des Maximalbetrags

Durch die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts würde der Rechtslage Rechnung getragen, dass es sich beim Betreuungsunterhalt um einen Anspruch des Kindes handelt, der Teil des Unterhaltsbeitrages ist. Dadurch würde verhindert, dass fremdbetreute Kinder gegenüber selbstbetreuten bessergestellt sind. Während die kostenpflichtige Drittbetreuung im Rahmen des Barunterhalts berücksichtigt und entsprechend bereits heute bevorschusst wird, würde der Betreuungsunterhalt einem Elternteil ermöglichen, das Kind selber zu betreuen. Die persönliche Betreuung wäre im Interesse des Kindes im Einzelfall und statusunabhängig möglich.[21]

Die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts entspricht der Haltung des Schweizerischen Verbands für Alimentenfachleute (SVA), der eine Bevorschussung des Betreuungsunterhalts empfiehlt. Auch die meisten anderen Kantone bevorschussen den Betreuungsunterhalt als Teil des Kindesunterhaltes.[22] Die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts wäre durch die zwei genannten Obergrenzen limitiert (maximale einfache Waisenrente und Grenzbeträge). Die finanzielle Mehrbelastung könnte durch die einzelnen Gemeinden somit kalkuliert werden. Eine Ausdehnung der Bevorschussung würde zugleich zu Einsparungen in der Sozialhilfe führen. Mehrausgaben im Bereich der Bevorschussung sind durch ein erfolgreiches Inkasso in der Regel mit bedeutend höherer Wahrscheinlichkeit wieder einbringbar als geleistete materielle Hilfe im Rahmen von Rückerstattungsverfahren.

Variante 2b: Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts *mit* Erhöhung des Maximalbetrags

Sollte sich der Gesetzgeber für Variante 2 aussprechen, stellt sich die Frage, ob die Höhe der maximal zulässigen Bevorschussung gemäss § 35 SPG ebenfalls angehoben werden müsste, damit die Mitberücksichtigung des Betreuungsunterhalts bei der Bevorschussung einen spürbaren Nutzen für

[21] BBl 2014 529, 551 ff.

[22] Gemäss Abklärungen bevorschussen die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Basel-Stadt, Bern, Genf, Glarus, Graubünden, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Waadt, Wallis, Zug und Zürich den Betreuungsunterhalt. In den Kantonen Obwalden und Uri scheint ein grosser Teil der zuständigen Gemeinden den Betreuungsunterhalt zu bevorschussen. Die Kantone Basel-Landschaft, Freiburg, Schwyz und Tessin verzichten hingegen bislang auf die Bevorschussung des Betreuungsunterhaltes.

das betroffene Kind mit sich bringt. Andernfalls könnte die Begrenzung dem Willen des Gesetzgebers entgegenstehen, der sich für eine Bevorschussung des Betreuungsunterhalts entschieden hat.

Eine Erhöhung des Maximalbetrags würde zudem in gewisser Weise dem Anliegen einer durch den Bundesrat ausgesprochenen Empfehlung an die Kantone und Gemeinden Rechnung tragen: Wenn der Unterhaltsanspruch die Obergrenze der Alimentenbevorschussung übersteigt, so unterstützt das Gemeinwesen die berechtigte Person über die Inkassohilfe. Die Durchführung der Bevorschussung erfolgt in der Regel durch dieselbe Fachstelle, welche Inkassohilfe leistet. Die Fachstelle wendet sich folglich in doppelter Funktion an den Unterhaltsverpflichteten: einerseits im Namen der berechtigten Person mit dem Gesuch um Inkassohilfe, andererseits strengt sie in eigenem Namen ein Verfahren um Rückzahlung der bevorschussten Beträge an. Wenn nun die eingegangenen Zahlungen nicht zur Deckung beider Forderungen ausreichen, stellt sich die Frage, ob jene an die Schuld gegenüber dem Gemeinwesen oder an die Schuld gegenüber der berechtigten Person angerechnet werden sollen. Der Bundesrat hat diesbezüglich die Kantone und Gemeinden eingeladen, ihre Praxis zu vereinheitlichen und dem Anspruch der berechtigten Person den Vorrang zu geben.[23] Da der diesbezügliche Ermessensspielraum der Gemeinden gewahrt werden soll, ist von einer solchen Vereinheitlichung abzusehen. Eine Anhebung der Obergrenze würde jedoch das erwähnte Spannungsfeld zwischen Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung massgeblich entschärfen.

Eine Anhebung der maximalen Bevorschussung könnte sich an der maximalen doppelten Waisenrente orientieren, die im Jahr 2021 1'434 Franken beträgt (60 % des Höchstbetrags der einfachen Altersrente).

Die Handhabung in anderen Kantonen bezüglich der Höchstbeträge der Bevorschussung weist ein sehr heterogenes Bild auf. Während einige Kantone einen festen Betrag bevorschussen, knüpfen diverse Kantone an die einfache Waisenrente an. Die vorgeschlagene Variante 2b würde somit ein Novum darstellen.

Die zweite Obergrenze nach § 35 Abs. 2 SPG, wonach die Bevorschussung und die voraussichtlichen Jahreseinkünfte zusammen den vom Regierungsrat gemäss § 33 Abs. 1 lit. d SPG festgesetzten Einkommensgrenzbetrag zudem nicht überschreiten darf, ist bereits hoch genug angesetzt und bedarf keiner Anpassung.

3.2.2 Möglichkeit der Aufgabenübertragung

Die Durchführung der Bevorschussung kann gemäss geltendem § 36 Abs. 3 SPG privaten Organisationen übertragen werden. In der Praxis wird die Durchführung der Bevorschussung oftmals an dieselben Leistungserbringer ausgelagert wie die Erbringung von Leistungen der Inkassohilfe. § 36 Abs. 3 SPG soll daher an den Wortlaut der entsprechenden Bestimmung betreffend die Inkassohilfe angepasst werden.

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

4.1 Inkassohilfe

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

§ 31 Zuständigkeit, Organisation, Gegenstand und Kosten (Überschrift geändert; Abs. 1 und 2 geändert; Abs. 2bis, 2ter und 2^{quater} neu; Abs. 3 geändert; Abs. 3bis neu; Abs. 4 geändert)

[1] Die Inkassohilfe gemäss den Art. 131, 176a und 290 ZGB, Art. 34 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG) vom 18. Juni 2004 sowie der Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen

[23] Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 1.3.4, Seite 5-9.

Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV) vom 6. Dezember 2019 liegt in der Zuständigkeit der Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz der berechtigten Person.

[2] Die Gemeinde kann in einzelnen oder sämtlichen Fällen die Erbringung von Leistungen der Inkassohilfe an geeignete Dritte übertragen. Nicht übertragbar ist die Befugnis, Entscheide betreffend die Inkassohilfe zu erlassen.

[2bis] Dritte sind geeignet, wenn sie über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen, um im betroffenen Einzelfall die entsprechenden Leistungen erbringen zu können.

[2ter] Die Gemeinde ist die im Bundesrecht zur Inkassohilfe genannte Fachstelle, auch im Fall der Übertragung gemäss Absatz 2. Die Fachstelle verfügt über die notwendigen Fachkenntnisse,

a) um im betroffenen Einzelfall die entsprechenden Leistungen der Inkassohilfe selber erbringen zu können, oder

b) um entscheiden zu können, in welchen Fällen die Erbringung von Leistungen der Inkassohilfe an geeignete Dritte übertragen wird, und auch um bei einer Übertragung in der Lage zu sein, allfällige Entscheide betreffend die Inkassohilfe zu erlassen.

[2quater] Gegenstand der Inkassohilfe sind Unterhaltsansprüche aus dem Kindesrecht, dem Ehe- und Scheidungsrecht und dem Partnerschaftsgesetz gemäss Art. 3 Abs. 1–3 InkHV sowie die weiteren familienrechtlichen Ansprüche gemäss Art. 3 Abs. 4 lit. a und b InkHV.

[3] Leistungen der Gemeinde zur Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge

a) für Kinder sind unentgeltlich,

b) für andere berechtigte Personen sind in der Regel unentgeltlich. Verfügt die berechtigte Person über die erforderlichen Mittel, verlangt die Gemeinde von ihr, sich an den Kosten für deren Leistungen zu beteiligen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten und bestimmt die Ansätze.

[3bis] Kosten der Leistungen anderer Dritter, namentlich Betreibungs-, Verfahrens- und Übersetzungskosten, werden von der Gemeinde bevorschusst. Können die Kosten nicht von der verpflichteten Person erhältlich gemacht werden, werden sie der berechtigten Person nur auferlegt, wenn diese über die erforderlichen Mittel verfügt. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten und bestimmt die Ansätze.

[4] Die Inkassohilfe gemäss internationalen Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen liegt in der Zuständigkeit der Gemeinde. Fachstelle ist die gemäss Inkassohilfeverordnung örtlich zuständige Gemeinde, auch im Falle der Übertragung gemäss Absatz 2.

Zur Überschrift

Neu wird in § 31 SPG nicht nur die Zuständigkeit und die Kostenbeteiligung, sondern auch die Rolle als Fachstelle geregelt (siehe Abs. 2[ter]). Damit wird zur Organisation der Inkassohilfe eine Vorgabe gemacht. Die bisherige Überschrift in § 31 SPG wird deshalb mit "Organisation" ergänzt. Ebenso neu ist die Bestimmung in Abs. 2[quater] zum Gegenstand der Inkassohilfe. Die Überschrift wird deshalb entsprechend ergänzt. Schliesslich wird der Begriff "Kostenbeteiligung" an den in der Inkassohilfeverordnung des Bundes genannten Begriff "Kosten" angepasst.

Zu § 31 Abs. 1

Der noch geltende § 31 Abs. 1 SPG bezieht sich auf die Inkassohilfe gemäss altrechtlichem Art. 131 Abs. 1 und Art. 290 ZGB. Neu werden die mit der Revision des Kindesunterhaltsrechts geänderten und seit 1. Januar 2017 massgebenden Art. 131 und Art. 290 ZGB genannt. Ebenso ist Art. 176a ZGB zu nennen: Dieser regelt die Inkassohilfe beim ehelichen Unterhalt, der im Rahmen eines Eheschutzverfahrens gerichtlich festgelegt wurde. Art. 34 Abs. 4 PartG verweist beim Unterhaltsanspruch aus dem Partnerschaftsgesetz auf die Inkassohilfe beim nachehelichen Unterhalt und ist der Vollständigkeit halber ebenso im neuen § 31 Abs. 1 SPG aufzuführen. Als Grundlage der Inkassohilfe ist schliesslich auch die Inkassohilfeverordnung zu nennen, welche der Bundesrat gestützt auf Art. 131 Abs. 2 und Art. 290 Abs. 2 ZGB erlassen hat und am 1. Januar 2022 in Kraft treten wird.

Wie bis anhin ist die Inkassohilfe auch gemäss neuem Absatz 1 Aufgabe der Gemeinden. Ebenso unverändert bleibt die Anknüpfung an den zivilrechtlichen Wohnsitz der berechtigten Person (vgl. Art. 5 Abs. 1 InkHV). Bei einem Wohnsitzwechsel sind die entsprechenden Bestimmungen der

Inkassohilfeverordnung des Bundes zu beachten: Wechselt die berechtigte Person den Wohnsitz während eines Inkassohilfeverfahrens, so erlischt die Zuständigkeit der Fachstelle am bisherigen Ort (Art. 5 Abs. 2 InkHV). Die Fachstelle bleibt für das Inkasso der bis zum Wechsel des Wohnsitzes verfallenen Unterhaltsbeiträge zuständig. Sie kann hängige Inkassohilfeverfahren mit Zustimmung der neuen Fachstelle auf diese übertragen (Art. 5 Abs. 3 InkHV).

Zu § 31 Abs. 2

Die Möglichkeit der Auslagerung steht den Gemeinden weiterhin offen: Gemäss neuem § 31 Abs. 2 SPG kann die Gemeinde in einzelnen oder sämtlichen Fällen Leistungen der Inkassohilfe durch geeignete Dritte erbringen lassen. Dies ist im Übrigen auch im bereits geltenden § 43 Abs. 4 SPG so vorgesehen. Die Gemeinde stellt dabei den Datenschutz sicher.

Die Leistungen der Inkassohilfe sind in der Inkassohilfeverordnung geregelt (Art. 9 Abs. 2, Art. 11–14, Art. 16 InkHV). Es handelt sich im Wesentlichen um folgende, nicht abschliessende Leistungen:

- bei Bedarf beim Ausfüllen des zur Verfügung gestellten Formulars unterstützen (Art. 9 Abs. 2 InkHV);
- die im Einzelfall geeigneten Leistungen der Inkassohilfe bestimmen (Art. 11 Abs. 1 InkHV); die verpflichtete Person zur Zahlung bewegen; falls aussichtslos, geeignete Massnahmen zur Durchführung der Inkassohilfe einleiten (insbesondere Zwangsvollstreckung, Arrest, Schuldneranweisung, Sicherstellung [Art. 12 Abs. 1 lit. j InkHV]) und strafrechtliche Schritte prüfen (Art. 11 Abs. 2, Art. 12 Abs. 2 InkHV)
- weitere Leistungen, die gemäss Art. 12 Abs. 1 InkHV mindestens anzubieten sind, wie u.a.: persönliches Beratungsgespräch mit der berechtigten Person (lit. b); Berechnung der ausstehenden Unterhaltsbeiträge (lit. e); Organisation der Übersetzung des Unterhaltstitels (lit. f); Lokalisierung der verpflichteten Person, Kontaktaufnahme und Mahnung (lit. g, h, i); Entgegennahme und Überwachung der Zahlungen der verpflichteten Person (lit. k);
- Meldung an die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung der verpflichteten Person, wenn sich diese mit regelmässig zu erbringenden Unterhaltsbeiträgen im Umfang von mindestens vier monatlichen Zahlungen in Verzug befindet (Art. 13 InkHV); die betroffene Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung wiederum muss bestimmte fällige Ansprüche der ihr gemeldeten verpflichteten Person (z.B. Vorbezug zur Wohneigentumsförderung) melden (Art. 14 InkHV);
- bei Einstellung der Inkassohilfe Schlussabrechnung erstellen und der berechtigten Person aushändigen (Art. 16 Abs. 4 InkHV).

Die bisherigen Begriffe "geeignete Amtsstelle" und "private Institution" werden im neuen § 31 Abs. 2 SPG ersetzt mit "geeignete Dritte". Der Begriff "Dritte" ist nicht neu und wird bereits in den geltenden Bestimmungen über die Aufgabenerfüllung in § 43 Abs. 4 SPG und § 3 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) vom 19. Dezember 1978 verwendet. "Dritte" ist weiter gefasst und bringt deshalb besser zum Ausdruck, dass eine Übertragung an eine Behörde, an Privatunternehmen sowie an Einzelpersonen möglich ist. Denkbar ist beispielsweise auch, dass mehrere Gemeinden einen Gemeindeverband bilden (vgl. §§ 74 ff. GG) oder durch Vertrag vereinbaren, die Aufgabe der Inkassohilfe gemeinsam zu erfüllen oder einer Gemeinde zur Erfüllung zu übertragen (vgl. § 72 Abs. 1 GG). Dies könnte namentlich auch für den Bereich der Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen sinnvoll sein, wo teilweise noch spezifischere Fachkenntnisse vorausgesetzt sind (siehe Erläuterung zum neuen § 31 Abs. 4 SPG). Zur Voraussetzung der Eignung äussert sich der neue § 31 Abs. 2bis SPG.

Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass auch im Bereich der Inkassohilfe die Bestimmungen zur gegenseitigen Amtshilfe und Bekanntgabe von Daten gemäss § 46 SPG sowohl für die Gemeinde als auch für die mit der Ausführung beauftragten Dritten gelten (siehe auch Art. 6 f. InkHV).

An Dritte nicht übertragbar ist die Befugnis, Entscheide betreffend die Inkassohilfe zu erlassen. Mit Entscheid gemeint ist der individuelle, an den Einzelnen gerichtete hoheitliche Akt, durch den in Anwendung des Inkassohilferechts eine konkrete Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird.[24] In der Praxis kommen verschiedene Begriffe zur Anwendung (zum Beispiel Verfügung, Beschluss, Bescheid usw.). Ein Entscheid gemäss vorliegender Bestimmung liegt vor, wenn der Akt die genannten Voraussetzungen erfüllt; der gewählte Begriff für diesen Akt ist nicht massgebend. Ein Entscheid ist spätestens dann zu erlassen, wenn dies von der betroffenen Person verlangt wird. Denkbar ist dies namentlich bei der Abweisung eines eingereichten Gesuchs um Inkassohilfe (siehe z.B. Art. 10 Abs. 3 InkHV), der Einstellung der Inkassohilfe (Art. 16 InkHV) und der Kostenauferlegung (Art. 17 Abs. 2, Art. 19 Abs. 2 InkHV).

Gemäss geltendem § 44 Abs. 2 SPG werden die nach dem Sozialhilfe- und Präventionsgesetz erforderlichen Verfügungen und Entscheide von der Sozialbehörde getroffen (und damit grundsätzlich vom Gemeinderat oder von einer gemeinderätlich eingesetzten Sozialkommission, § 44 Abs. 1 SPG), soweit die Zuständigkeit nicht ausdrücklich einer anderen Behörde zugewiesen ist. Eine Behörde ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt; darunter fallen auch Private, wenn sie mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind (§ 1 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Zu beachten ist auch § 39 Abs. 1 GG, wonach der Gemeinderat Entscheidungsbefugnisse an eines seiner Mitglieder, an Kommissionen oder an Mitarbeitende der mit der entsprechenden Aufgabe betrauten Verwaltungsstelle übertragen kann (vorausgesetzt ist ein entsprechendes gemeinderätliches Reglement, vgl. § 39 Abs. 3 GG). Mit dem neuen § 31 Abs. 2 SPG wird im Sinne einer lex specialis festgehalten, dass die Entscheidbefugnis im Anwendungsbereich des Inkassohilferechts nicht an Dritte übertragbar ist. Diese Entscheide sind somit von der Gemeinde selbst zu erlassen, das heisst, entweder von der Sozialbehörde gemäss § 44 Abs. 1 SPG oder einer gemäss § 39 GG zuständigen Stelle. Anderen Behörden und insbesondere Privaten darf die Entscheidbefugnis nicht übertragen werden. Dies ist zum einen mit der Inkassohilfe als Aufgabe der Gemeinde zu begründen. Entsprechend wird denn auch im neuen § 31 Abs. 2ter SPG festgehalten, dass die Gemeinde die im Bundesrecht zur Inkassohilfe genannte Fachstelle ist, auch im Falle der Übertragung gemäss Absatz 2. Zum anderen bezweckt die Regelung, dass die Verantwortung im Bereich der Inkassohilfe auch im Falle einer Auslagerung der Leistungserbringung bei der Gemeinde verbleibt. Wie bereits ausgeführt (Kapitel 1.2), macht derzeit die knappe Mehrheit der aargauischen Gemeinden Gebrauch von der Übertragungsmöglichkeit gemäss geltendem § 31 Abs. 2 SPG. Gemäss Kenntnisstand des Departements Gesundheit und Soziales erlassen die mit der Inkassohilfe betrauten Dritten grundsätzlich keine Entscheide. Es ist somit davon auszugehen, dass der neue § 31 Abs. 2 SPG für die Praxis keine Änderung mit sich bringen wird.

Zu § 31 Abs. 2bis

Die Auslagerung der Erbringung von Inkassohilfeleistungen gemäss neuem Absatz 2 setzt die Eignung der Dritten voraus. Diese ist gegeben, wenn die beauftragten Dritten über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen, um im betroffenen Einzelfall die entsprechenden Leistungen zu erbringen (bezüglich der notwendigen Fachkenntnisse siehe Erläuterung zum neuen Absatz 2ter).

Zu § 31 Abs. 2ter

Von Bundesrechts wegen ist die Inkassohilfe neu von einer Fachstelle zu leisten. Wem die Rolle als Fachstelle zukommt, bestimmt das kantonale Recht (vgl. Art. 2 Abs. 2 InkHV).

[24] MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 9. Juli 1968, Zürich 1998, zu § 38, Seite 29 f.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2016, N 849 ff.; zum Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Verfügung und Entscheid siehe auch Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007 zum VRPG (1. Beratung), Erläuterung zu § 41 VPRG, Seite 53.

Die Inkassohilfe liegt im Kanton Aargau in der Zuständigkeit der Gemeinden. Daran ändert auch die vorliegende Gesetzesrevision nichts (siehe neuer § 31 Abs. 1 SPG). Konsequenz daraus ist, dass die Rolle als Fachstelle den Gemeinden zukommt: Gemäss neuem § 31 Abs. 2ter SPG ist die Gemeinde die im Bundesrecht zur Inkassohilfe genannte Fachstelle, auch im Falle der Übertragung gemäss Absatz 2.

Der Begriff "Fachstelle" bringt zum Ausdruck, dass gewisse Fachkenntnisse vorausgesetzt werden. Das Bundesrecht enthält weder eine ausdrückliche Definition der Fachstelle noch explizite Qualifikationsanforderungen an diese.[25] Anforderungen an die Fachstelle lassen sich anhand der in der Inkassohilfeverordnung genannten Leistungen (Art. 9 Abs. 2, Art 11–14, Art. 16 InkHV) zumindest ableiten. In den Materialien des Bundes zur Inkassohilfeverordnung wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich festgehalten, dass diejenige Organisationseinheit, die kraft kantonalen Rechts für die Inkassohilfe zuständig ist, über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen muss, um in jedem Dossier beurteilen und entscheiden zu können, welche der in der Inkassohilfeverordnung aufgelisteten Leistungen zu erbringen ist.[26]

In diesem Sinne werden im neuen § 31 Abs. 2ter SPG die Rolle als Fachstelle beziehungsweise die Anforderungen an diese geregelt. Dabei wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Gemeinde die Aufgabe der Inkassohilfe an geeignete Dritte übertragen kann. Das verlangte Mass an Fachkenntnissen hängt folglich davon ab, ob die Gemeinde die Leistungen der Inkassohilfe selber erbringt oder ob sie die Inkassohilfe von geeigneten Dritten erbringen lässt.

lit. a

Erbringt die Gemeinde in einem Einzelfall die Leistungen der Inkassohilfe selber, muss sie gemäss lit. a des neuen § 31 Abs. 2ter SPG über die hierfür benötigten Fachkenntnisse verfügen. Die Gemeinde muss also fachlich fähig sein, die im entsprechenden Falldossier geeigneten Leistungen bestimmen und erbringen zu können. Es wird darauf verzichtet, die vorausgesetzten Fachkenntnisse an starre und/oder abschliessend aufgezählte Qualifikationsanforderungen zu knüpfen. Damit soll letztlich verhindert werden, dass eine Gemeinde nur deshalb nicht als Fachstelle qualifiziert werden kann, weil sie keine der starren und/oder abschliessend aufgezählten Qualifikationsanforderungen erfüllt, die in der Inkassohilfeverordnung vorgesehenen Leistungen jedoch trotzdem einwandfrei erbringen könnte. Eine Gemeinde verfügt über Fachkenntnisse gemäss lit. a, wenn sie beispielsweise Mitarbeitende mit einer entsprechenden Aus- oder Weiterbildung einsetzt (z.B. "CAS Alimentenhilfe: Weiterbildung zur Alimentenfachperson" der Fachhochschule ZHAW). Auch Personen ohne spezifische Aus- oder Weiterbildung, jedoch mit gleichwertiger Berufserfahrung im Bereich der Inkassohilfe können die entsprechenden Fachkenntnisse mitbringen. Berufserfahrung ist namentlich dann mit einer Aus- oder Weiterbildung gleichwertig, wenn die betroffene Mitarbeiterin beziehungsweise der betroffene Mitarbeiter über mehrere Jahre hinweg regelmässig Aufgaben der Inkassohilfe erfüllt hat. Denkbar ist auch eine Kombination von Mitarbeitenden mit entsprechender Aus- oder Weiterbildung sowie Mitarbeitenden mit Berufserfahrung.

lit. b

Überträgt eine Gemeinde die Inkassohilfe gemäss neuem § 31 Abs. 2 SPG an Dritte, so gelten die Ausführungen zu den notwendigen Fachkenntnissen gemäss § 31 Abs. 2ter lit. a SPG ebenso für diese Dritte. Auch im Falle der Übertragung muss die Gemeinde über Fachkenntnisse verfügen, da sie trotz Übertragung Fachstelle bleibt. Diese verlangten Fachkenntnisse gehen zwar weniger weit

[25] Der Vorentwurf zur Inkassohilfeverordnung sah noch eine kantonale Pflicht vor, die angemessene Ausbildung der Mitarbeitenden der Fachstelle sicherzustellen. Aufgrund der kritischen Rückmeldungen anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens verzichtete der Bundesrat auf die entsprechenden Bestimmungen (Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 3, Erläuterung der einzelnen Bestimmungen, Art. 2 Abs. 2, Seite 14 f., siehe auch Seite 63).

[26] Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 3, Erläuterung der einzelnen Bestimmungen, Art. 2 Abs. 2, Seite 14.

als die Fachkenntnisse einer Gemeinde, welche die Inkassohilfe selber leistet. Jedoch muss gleichwohl ein gewisses Mass an Kenntnissen der Inkassohilfe bei der Gemeinde vorhanden sein. Dieses Mass lässt sich auch hier nicht starr festlegen. Die Gemeinde muss gemäss neuem § 31 Abs. 2ter lit. b SPG zumindest beurteilen können, welche Fälle ausgelagert werden sollen und ob die hierfür ausgewählte Dritte das Erfordernis der Eignung erfüllt. Zu beachten ist weiter, dass die Entscheidbefugnis im Anwendungsbereich des Inkassohilferechts nicht an Dritte übertragbar ist (neuer § 31 Abs. 2 SPG). Die Gemeinde muss folglich in der Lage sein, die entsprechenden Entscheide zu erlassen. Wie bereits weiter oben ausgeführt (Kapitel 1.2), hat die knappe Mehrheit der aargauischen Gemeinden die Inkassohilfe ausgelagert. Der Bund bezeichnet diese Praxis in den Materialien zur Inkassohilfeverordnung explizit als eine mögliche Lösung, insbesondere auch bei Gemeinden, die nur selten mit Gesuchen um Inkassohilfe konfrontiert sind.[27]

Zu § 31 Abs. 2quater

Mit dem neuen § 31 Abs. 2quater SPG wird aufgezeigt, für welche Unterhaltsansprüche Inkassohilfe geleistet wird. Der erste Teilsatz der genannten Bestimmung hat zwar bloss deklaratorischen Charakter, da in diesen Fällen Inkassohilfe bereits von Bundesrechts wegen zu leisten ist. Er gibt jedoch insbesondere den rechtsanwenden Gemeinden und den betroffenen Personen einen Überblick über die relevanten Unterhaltsansprüche. Zu diesen Unterhaltsansprüchen gehören:

- ehelicher Unterhaltsanspruch während des Zusammenlebens (Art. 173 i.V.m. Art. 176a ZGB) und nach Aufhebung des gemeinsamen Haushalts (Art. 176 i.V.m. Art. 176a ZGB)
- nachehelicher Unterhaltsanspruch gemäss Scheidungsrecht (Art. 131 ZGB)
- Unterhaltsanspruch gemäss Kindesrecht (Art. 290 ZGB)
- Unterhaltsanspruch gemäss Partnerschaftsgesetz: während des Zusammenlebens (Art. 13 Abs. 2 PartG), nach Aufhebung des Zusammenlebens (Art. 17 Abs. 2 lit. a PartG) und nach Auflösung der eingetragenen Partnerschaft (Art. 34 Abs. 2 PartG)
- Familienzulagen gemäss Art. 3 Abs. 2 InkHV

Voraussetzung ist jeweils, dass es sich um im Gesuchsmonat fällig werdende und zukünftige Unterhaltsansprüche handelt, die in einem Unterhaltstitel festgelegt sind (vgl. Art. 3 Abs. 1 InkHV).

Auch die Nennung von Art. 3 Abs. 3 InkHV hat bloss deklaratorischen Charakter. Demnach kann die Fachstelle im Zusammenhang mit einem Gesuch nach Art. 3 Abs. 1 InkHV auch Inkassohilfe für vor Einreichung des Gesuchs verfallene Unterhaltsbeiträge und Familienzulagen leisten. Gemäss Materialien des Bundes liege es im Ermessen der Fachstelle zu entscheiden, ob es sich im konkreten Fall mit Blick auf die finanzielle Situation des Unterhaltsschuldners lohne, Inkassohilfe für die verfallenen Ansprüche zu leisten.[28]

Nicht bloss deklaratorischer Natur ist der zweite Teilsatz von § 31 Abs. 2quater SPG: Gemäss Art. 3 Abs. 4 InkHV kann das kantonale Recht Inkassohilfe für weitere familienrechtliche Ansprüche vorsehen, insbesondere für Ansprüche auf besondere Beiträge für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes (Art. 286 Abs. 3 ZGB) und für Ansprüche der unverheirateten Mutter (Art. 295 ZGB). Von dieser Möglichkeit wird im Kanton Aargau mit dem neuen § 31 Abs. 2quater SPG Gebrauch gemacht: Die Gemeinden leisten demnach auch bei nicht vorhergesehenen ausserordentlichen Bedürfnissen des Kindes Inkassohilfe, wenn das Gericht die Eltern zur Leistung eines besonderen Beitrags verpflichtet hat (neuer § 31 Abs. 2quater SPG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 4 lit. a InkHV). Diese Beiträge kommen den Bedürfnissen des Kindes zu Gute und dienen so dem Kindeswohl. Neu sind auch Ansprüche der unverheirateten Mutter gemäss Art. 295 ZGB, sofern sie gerichtlich zugesprochen wurden, der Inkassohilfe unterstellt (neuer § 31 Abs. 2quater SPG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 4 lit. b InkHV). Gemäss Art. 295 ZGB kann eine Mutter spätestens bis ein Jahr nach der

[27] Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 3, Erläuterung der einzelnen Bestimmungen, Art. 2 Abs. 2, Seite 16.
[28] Erläuternder Bericht InkHV, Ziffer 3, Erläuterung der einzelnen Bestimmungen, Art. 3 Abs. 3, Seite 19.

Geburt gegen den Vater oder dessen Erben auf Ersatz klagen für die Entbindungskosten, für die Kosten des Unterhalts während mindestens vier Wochen vor und mindestens acht Wochen nach der Geburt oder für andere infolge der Schwangerschaft oder der Entbindung notwendig gewordene Auslagen unter Einschluss der ersten Ausstattung des Kindes. Auch die Abgeltung dieser Kosten dient letzten Endes dem Kindeswohl. Durch die Inkassohilfe für diese Beiträge wird die Ungleichbehandlung zwischen Kindern unverheirateter Eltern und Kindern verheirateter Eltern in diesem Punkt ausgeglichen. Eine entsprechende Unterstellung dieser Beiträge unter die Inkassohilfe ist demnach sachgerecht.

Zu § 31 Abs. 3

Der Wortlaut des geänderten § 31 Abs. 3 SPG ist im Vergleich zum geltenden § 31 Abs. 3 SPG zwar neu formuliert. Materiell bringt er jedoch keine Änderung mit sich.

lit. a

Die Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge für Kinder ist bereits gemäss geltendem Recht unentgeltlich. Der neue § 31 Abs. 3 lit. a SPG ergibt sich zudem aus Bundesrecht und ist deshalb bloss deklaratorischer Natur. Der Vollständigkeit halber und um vor allem den Gemeinden und betroffenen Personen einen Überblick zu verschaffen, ist er dennoch zu nennen.

lit. b

Die Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge für andere berechtigte Personen ist bereits gemäss geltendem Recht in der Regel unentgeltlich. Der Wortlaut von § 31 Abs. 3 SPG wurde an die Bundesformulierung in Art. 17 Abs. 2 InkHV angepasst. Damit ist nicht mehr massgebend, ob gute finanzielle Verhältnisse vorliegen, sondern ob die berechtigte Person über die erforderlichen Mittel verfügt. Der Regierungsrat regelt wie bis anhin die Einzelheiten und bestimmt die Ansätze. Im Ergebnis dürfte der neue Begriff keine grundlegende Änderung mit sich bringen, da derzeit davon ausgegangen wird, dass weiterhin die gemäss § 26 Abs. 1 SPV geltenden Kriterien herangezogen werden sollen.

Zu § 31 Abs. 3bis

In Umsetzung des Bundesrechts (Art. 18 f. InkHV) wird in § 31 Abs. 3bis SPG neu geregelt, dass die Gemeinde die Kosten der Leistungen anderer Dritter, wie namentlich Betreibungs-, Verfahrens- und Übersetzungskosten, zu bevorschussen hat. Mit dem Zusatz "anderer" wird präzisiert, dass es sich bei den Dritten gemäss neuem § 31 Abs. 3bis SPG nicht um jene Dritte handelt, denen die Gemeinde im Rahmen der Aufgabenauslagerung gemäss neuem § 31 Abs. 2 und 2bis SPG die Leistungen der Inkassohilfe übertragen hat, sondern um andere Dritte, die bei der Durchsetzung der Unterhaltsansprüche tätig werden. Die Kosten zulasten der berechtigten Person für Leistungen der Inkassohilfe, die geeignete Dritte im Auftrag einer Gemeinde gestützt auf § 31 Abs. 2 und 2bis SPG erbringen, bestimmen sich nach § 31 Abs. 3 SPG. Welches Entgelt die Gemeinde den beauftragten Dritten schuldet, bestimmt sich dahingegen nach der zwischen Gemeinde und Dritten geltenden Vereinbarung.

Unter der Voraussetzung, dass die Kosten der Leistungen anderer Dritter nicht von der verpflichteten Person erhältlich gemacht werden können, werden sie der berechtigten Person auferlegt, sofern diese über die erforderlichen Mittel verfügt. Der Regierungsrat wird ermächtigt, die Einzelheiten zu regeln und die Ansätze zu bestimmen. Es ist derzeit davon auszugehen, dass er sich dabei an den gleichen Kriterien orientieren dürfte, die bei der Beurteilung der erforderlichen Mittel gemäss § 31 Abs. 3 SPG gelten.

Zu § 31 Abs. 4

Für die Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen bleiben gemäss neuem § 31 Abs. 4 SPG weiterhin die Gemeinden zuständig. Diesen kommt wie bei den nationalen Sachverhalten die Rolle als Fachstelle zu, auch im Falle der Übertragung gemäss Absatz 2.

Die Fachstelle beziehungsweise die mit den Leistungen beauftragte Dritte muss über die entsprechenden Fachkenntnisse verfügen, um die Inkassohilfe auch bei grenzüberschreitenden Verhältnissen leisten zu können (vgl. neuer Absatz 2bis und 2ter). In gewissen Fallkonstellationen sind diesbezüglich spezifischere Fachkenntnisse als für die Bearbeitung von nationalen Inkassohilfefällen notwendig. Zudem sind insbesondere kleinere Gemeinden teilweise nur selten von solchen Fällen betroffen. Aus diesem Grund kann es für Gemeinden vor allem im Bereich der Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen sinnvoll sein, diese Aufgabe gemeinsam mit anderen Gemeinden zu organisieren oder sie an geeignete Dritte auszulagern.

Die örtliche Zuständigkeit hängt davon ab, ob es sich um ein Gesuch aus dem oder um ein Gesuch ins Ausland handelt. Beim Gesuch aus dem Ausland ist gemäss Art. 21 Abs. 3 InkHV die Fachstelle und damit die Gemeinde am Ort des Wohnsitzes oder – bei Fehlen eines schweizerischen Wohnsitzes – am gewöhnlichen Aufenthaltsort der verpflichteten Person zuständig. Hat diese weder Wohnsitz noch gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz, so ist die Fachstelle und damit die Gemeinde am Ort der vorzunehmenden Massnahme zuständig. Beim Gesuch ins Ausland ist gemäss Art. 21 Abs. 4 InkHV die Fachstelle und damit die Gemeinde am Wohnsitz oder – bei Fehlen eines schweizerischen Wohnsitzes – am gewöhnlichen Aufenthaltsort der berechtigten Person zuständig.

Der Kantonale Sozialdienst bleibt die kantonale Empfangs- und Übermittlungsstelle und dient damit weiterhin als Verbindungsstelle zwischen den Fachstellen und dem Bundesamt für Justiz (vgl. § 42 Abs. 1 lit. f SPG).

Fremdänderung: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)

§ 16 Vollstreckung der Unterhaltspflicht (Abs. 1 geändert)

[1] Die Inkassohilfe gemäss den Art. 131, 176a und 290 ZGB, Art. 34 Abs. 4 PartG sowie der Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV) vom 6. Dezember 2019 richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001.

Zu § 16 Abs. 1

Der noch geltende § 16 Abs. 1 EG ZGB nennt als Grundlage der Inkassohilfe Art. 131, 131a und 290 ZGB. Art. 131a ZGB regelt die Bevorschussung durch das Gemeinwesen, wenn die verpflichtete Person ihrer nachehelichen Unterhaltspflicht nicht nachkommt. Art. 131a ZGB betrifft somit die Alimentenbevorschussung, nicht die Vollstreckung der Unterhaltspflicht beziehungsweise die Inkassohilfe und wird deshalb im neuen § 16 Abs. 1 EG ZGB nicht mehr genannt. Stattdessen werden neu – in Übereinstimmung mit § 31 Abs. 1 SPG – zusätzlich die Bestimmungen Art. 176a ZGB, Art. 34 Abs. 4 PartG sowie die am 1. Januar 2022 in Kraft tretende Inkassohilfeverordnung als Grundlage der Inkassohilfe aufgezählt.

4.2 Alimentenbevorschussung

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

Variante 1: § 33 Anspruchsvoraussetzungen (Abs. 1 geändert)

[1] Minderjährige und Personen in Ausbildung bis zum vollendeten 20. Altersjahr haben unter Vorbehalt von § 34 Anspruch auf Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge zur Deckung der direkten Kosten für das Kind (Barunterhalt), wenn

a) der unterhaltsbeitragspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt,

b) ein vollstreckbarer Rechtstitel vorliegt,

c) das Kind zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton hat und

d) sowohl die voraussichtlichen Jahreseinkünfte als auch das Reinvermögen gemäss steuerrechtlichen Vorgaben des nicht unterhaltsbeitragspflichtigen Elternteils und des Kindes unter den vom Regierungsrat festzulegenden Grenzbeträgen liegen. Einkünfte und Vermögen des Stiefelternteils oder derjenigen Person, mit welcher der Elternteil in stabiler eheähnlicher Beziehung lebt, sind anzurechnen.

Zu § 33 Abs. 1 gemäss Variante 1

Neu wird in § 33 Abs. 1 SPG ausdrücklich festgehalten, dass sich der Anspruch auf Bevorschussung ausschliesslich auf den Unterhaltsbeitrag zur Deckung der direkten Kosten für das Kind (Barunterhalt) bezieht. Damit wird im Umkehrschluss geregelt, dass die indirekten Kosten (Betreuungsunterhalt) nicht zu bevorschussen sind.

Variante 2: § 33 Anspruchsvoraussetzungen (Abs. 1 geändert)

[1] Minderjährige und Personen in Ausbildung bis zum vollendeten 20. Altersjahr haben unter Vorbehalt von § 34 Anspruch auf Bevorschussung sowohl der Unterhaltsbeiträge zur Deckung der direkten Kosten für das Kind (Barunterhalt) als auch der Unterhaltsbeiträge zur Deckung der indirekten Kosten aufgrund der persönlichen Betreuung des Kindes durch die Eltern (Betreuungsunterhalt), wenn

a) der unterhaltsbeitragspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt,
b) ein vollstreckbarer Rechtstitel vorliegt,
c) das Kind zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton hat und
d) sowohl die voraussichtlichen Jahreseinkünfte als auch das Reinvermögen gemäss steuerrechtlichen Vorgaben des nicht unterhaltsbeitragspflichtigen Elternteils und des Kindes unter den vom Regierungsrat festzulegenden Grenzbeträgen liegen. Einkünfte und Vermögen des Stiefelternteils oder derjenigen Person, mit welcher der Elternteil in stabiler eheähnlicher Beziehung lebt, sind anzurechnen.

Zu § 33 Abs. 1 gemäss Variante 2

Neu wird in § 33 Abs. 1 SPG ausdrücklich festgehalten, dass sich der Anspruch auf Bevorschussung sowohl auf den Unterhaltsbeitrag zur Deckung der direkten Kosten für das Kind (Barunterhalt) als auch auf die Deckung der indirekten Kosten aufgrund der persönlichen Betreuung des Kindes durch die Eltern (Betreuungsunterhalt) bezieht.

Variante 2b (wenn § 33 Abs. 1 gemäss Variante 2): § 35 Höhe der Bevorschussung (Abs. 1 geändert)

[1] Die Höhe der Bevorschussung richtet sich nach dem massgeblichen Rechtstitel. Sie darf den Betrag der maximalen doppelten Waisenrente nach der Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht überschreiten.

Zu § 35 Abs. 1 gemäss Variante 2b

Eine Anhebung der maximalen Bevorschussung an die maximale doppelte Waisenrente trägt dem Sinn und Zweck der Bevorschussung des Betreuungsunterhalts Rechnung.

§ 36 Zuständigkeit und Verfahren (Abs. 3 geändert)

[3] Die Durchführung der Bevorschussung kann geeigneten Dritten übertragen werden. Dritte sind geeignet, wenn sie über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen, um im betroffenen Einzelfall die entsprechenden Leistungen erbringen zu können.

Zu § 36 Abs. 3

Der Begriff "private Organisationen" wird – wie beim neuen § 31 Abs. 2 SPG – durch den Begriff "geeignete Dritte" ersetzt. Damit wird sichergestellt, dass die Durchführung der Bevorschussung zum

einen und die Erbringung von Leistungen der Inkassohilfe zum anderen an dieselben Behörden, Privatunternehmen sowie Einzelpersonen übertragen werden können. Die Eignung der Dritten ist gegeben, wenn die beauftragten Dritte über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen, um im betroffenen Einzelfall die entsprechenden Leistungen zu erbringen.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die vorgeschlagenen Anpassungen im Bereich der Alimentenhilfe tragen zu einer geklärten und nach Möglichkeit ausreichenden finanziellen Lage in Trennungs- und Scheidungssituationen bei. Dadurch können Folgekosten verhindert oder vermindert werden, die durch Belastungen in Krisensituationen, wie sie in der Regel mit Trennungen und Scheidungen für die Kinder verbunden sind, entstehen können. Folgekosten können zusätzliche Herausforderungen für die Volksschule oder erhöhte Betreuungs- und Therapieleistungen sein, die teils gemeinsam von Kanton und Gemeinden getragen werden (zum Beispiel Leistungen nach dem Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen [Betreuungsgesetz] vom 2. Mai 2006).

Das vorliegende Rechtsetzungsprojekt verursacht im Departement Gesundheit und Soziales neben dem Rechtsetzungsaufwand (Änderungen Sozialhilfe- und Präventionsgesetz und Sozialhilfe- und Präventionsverordnung) weiteren einmaligen personellen Aufwand. Das Handbuch Soziales sowie die Beratungs- und Schulungspraxis müssen an die neuen Regelungen angepasst werden. Zudem sind die entsprechenden Formulare zur Unterstützung der Gemeinden zu überarbeiten. Der personelle Mehraufwand lässt sich mit den vorhandenen Ressourcen voraussichtlich bewältigen.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Wirtschaft erkennbar.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Durch eine schweizweite Harmonisierung der Inkassohilfe wird den in der Schweiz wohnhaften Unterhaltsberechtigten unter den gleichen Voraussetzungen Inkassohilfe gewährt sowie gleiche "Basis-Leistungen" der Inkassohilfe zugesprochen. Mit Inkrafttreten der Inkassohilfeverordnung des Bundes am 1. Januar 2022 gelten deren Bestimmungen auch für den Kanton Aargau. Die vorliegende Änderung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes setzt das Bundesrecht um.

Wie bereits unter Kapitel 5.1 erwähnt, tragen die Anpassungen im Bereich der Alimentenhilfe zu einer geklärten und nach Möglichkeit ausreichenden finanziellen Lage in Trennungs- und Scheidungssituationen bei. Somit können zusätzliche Herausforderungen für die Volksschule und erhöhte Betreuungs- und Therapieleistungen verhindert oder vermindert werden. Die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts würde dem Wohl des Kindes dienen und kann unter Umständen zu entsprechenden Minderkosten in der Sozialhilfe führen.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima erkennbar.

5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Klare finanzielle Verhältnisse bei Trennungen und Scheidungen, wie sie durch die Alimentenhilfe gefördert werden, wirken sich auch auf die Gemeinden positiv aus. Mit Scheidungen und Trennungen verbundene Zusatzaufwände für die Volksschule oder erhöhte Betreuungs- und Therapieleistungen,

die teils durch die Gemeinden (zum Beispiel Sozialhilfe), teils gemeinsam von Kanton und Gemeinden getragen werden müssen (zum Beispiel Leistungen nach Betreuungsgesetz), können somit reduziert werden.

Die Neuerungen im Bereich der Inkassohilfe werden bei den Gemeinden zu einmaligen sowie wiederkehrenden Mehraufwänden führen. So müssen die Gemeinden in ihrer Rolle als Fachstelle sicherstellen, dass sie und – im Fall einer Übertragung – die geeigneten Dritten über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen und damit in der Lage sind, die entsprechenden Leistungen der Inkassohilfe zu erbringen. Der diesbezügliche Mehraufwand hängt von der heutigen kommunalen Organisation der Inkassohilfe ab. Gemeinden, welche das Inkasso bereits heute mit entsprechend geschultem Personal betreiben oder an eine professionelle Stelle auslagern, werden voraussichtlich mit wenig oder keinem Zusatzaufwand konfrontiert sein. Eine Mehrbelastung wird jedoch denjenigen Gemeinden entstehen, welche die Inkassohilfe bisher ohne entsprechende Fachkenntnisse durchgeführt haben. Diese müssen entweder entsprechendes Personal rekrutieren oder geeignete Dritte mit dieser Aufgabe betrauen. Eine realistische Schätzung des Mehraufwands ist aufgrund des unbekannten Mengengerüsts nicht möglich und liesse sich nur durch eine detaillierte Gemeindebefragung erheben. Dieser Mehraufwand ist jedoch primär Folge der Vorgaben in der eidgenössischen Inkassohilfeverordnung und nicht der kantonalen Umsetzung. Diese führt lediglich aufgrund der zusätzlich vorgesehenen Ausweitung der Inkassohilfe für Ansprüche auf besondere Beiträge für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes und für Ansprüche der unverheirateten Mutter zu finanziellen und personellen Mehraufwänden bei den Gemeinden. Diese personellen Mehraufwände hängen von der Anzahl Gesuche ab und können aktuell nicht abgeschätzt werden.

Ziel der neuen Inkassohilfeverordnung ist neben der Harmonisierung eine Professionalisierung und Stärkung der Inkassohilfe. Die Inkassohilfeverordnung bringt damit auch Verbesserungen für die Gläubiger der Unterhaltsbeiträge mit sich. Beides soll dazu beitragen, dass das Gemeinwesen bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen sowie in Bezug auf die subsidiäre Sozialhilfe entlastet wird. Die Höhe der Entlastung kann nicht beziffert werden.

Falls die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts rechtlich eingeführt werden soll, würde dies bei denjenigen Gemeinden, welche den Betreuungsunterhalt aktuell nicht bevorschussen, einen finanziellen Mehraufwand generieren. Dieser Mehraufwand ist entsprechend grösser, wenn gleichzeitig mit der Einführung der Bevorschussung der Maximalbetrag erhöht wird (Variante 2b). Die aktuelle diesbezügliche Praxis der einzelnen Gemeinden ist nicht bekannt. Der potentielle finanzielle Mehraufwand kann nur durch die einzelnen Gemeinden selbst fallweise abgeschätzt werden. Dem Kanton liegen keine diesbezüglichen Kostenschätzungen vor. Eine solche bedürfte einer umfassenden Gemeindebefragung sowie Einzelfallanalysen. Die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts würde gleichzeitig zu gewissen Minderkosten in der Sozialhilfe führen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Inkassoerfolgsquote in Bezug auf die geleistete Bevorschussung erfahrungsgemäss höher ist als die Rückerstattungsquote von erbrachten Sozialhilfeleistungen.

5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen erkennbar.

III. Teil B: Observation im Sozialhilferecht

1. Ausgangslage

1.1 Sachverhaltsabklärung im Allgemeinen

Anspruch auf Sozialhilfe besteht, sofern die eigenen Mittel nicht genügen und andere Hilfeleistungen nicht rechtzeitig erhältlich sind oder nicht ausreichen (§ 5 Abs. 1 SPG). Zuständig für die Gewährung von Sozialhilfe sind die Gemeinden (§ 6 SPG).

Um den geltend gemachten Anspruch auf Sozialhilfe, insbesondere die Bedürftigkeit, beurteilen zu können, ist der Sachverhalt im Einzelfall abzuklären: Die zuständige Gemeinde hat diesen, unter Beachtung der Vorbringen der betroffenen Person, von Amtes wegen zu ermitteln und die dazu notwendigen Untersuchungen anzustellen (§ 17 VRPG). Die Abklärung der persönlichen und finanziellen Verhältnisse erfolgt in der Regel durch die Befragung der hilfesuchenden Person und das Einfordern und Prüfen von Unterlagen (Kontoauszüge, Versicherungspolicen, Mietverträge, Lohn- und Taggeldabrechnungen, Arztzeugnisse, Ausweise über Unterhaltszahlungen usw.; siehe auch § 1 Abs. 3 SPV). Daneben kann auch ein Augenschein in der Wohnung (sogenannter Hausbesuch) ein Bild von der sozialen und wirtschaftlichen Lage vermitteln. Weitere Abklärungsmittel sind namentlich vertrauensärztliche Untersuchungen, Testarbeitseinsätze zur Abklärung der Arbeitsfähigkeit, Internetrecherchen oder Abklärungen bei anderen Behörden (z.B. Strassenverkehrsamt, Amt für Migration und Integration, Sozialversicherungsanstalt, Steuerbehörden).

Personen, die Sozialhilfeleistungen geltend machen, beziehen oder erhalten haben, sind verpflichtet, über ihre Verhältnisse wahrheitsgetreu und umfassend Auskunft zu geben, die erforderlichen Unterlagen vorzulegen und Veränderungen in ihren Verhältnissen umgehend zu melden (vgl. § 2 SPG und § 1 SPV). Diese Mitwirkungs- und Meldepflicht umfasst sowohl die persönlichen als auch die wirtschaftlichen Verhältnisse (§ 1 Abs. 1 SPV). Kommen die betroffenen Personen dieser Verpflichtung nicht nach, sind die zuständigen Behörden berechtigt, die für den Vollzug erforderlichen Auskünfte einzuholen (§ 2 Abs. 2 SPG, § 1 Abs. 4 SPV). Vorbehalten bleibt § 23 Abs. 2 VRPG, wonach die Behörde nicht verpflichtet ist, auf das Begehren der betroffenen Person einzutreten, wenn diese die notwendige und zumutbare Mitwirkung verweigert (vgl. § 1 Abs. 4 SPV). § 5a Abs. 1 lit. a SPG hält zudem ausdrücklich fest, dass die Sozialhilfe gekürzt oder eingestellt werden kann, wenn die betroffene Person ihrer Mitwirkungs- und Meldepflicht nicht nachkommt und infolgedessen eine Überprüfung der Bedürftigkeit nicht möglich ist.

1.2 Sachverhaltsabklärung bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch

Sozialhilfemissbrauch beziehungsweise zumindest der Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch liegt vor, wenn unwahre oder unvollständige Angaben gemacht oder wesentliche Angaben verschwiegen werden. Bei Sozialhilfemissbrauch beziehungswese Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch ergeben sich grundsätzlich zwei voneinander zu unterscheidende Fragestellungen:

- Hat der (Verdacht auf) Sozialhilfemissbrauch für die betroffene Person strafrechtliche Konsequenzen?
- Hat der (Verdacht auf) Sozialhilfemissbrauch für die betroffene Person sozialhilferechtliche Konsequenzen?

Strafrechtlich kommen verschiedene Straftatbestände in Frage wie beispielsweise: unrechtmässiges Erwirken von Leistungen (§ 59 SPG), unrechtmässiger Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe (Art. 148a Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB] vom 21. Dezember 1937), arglistige Vermögensschädigung (Art. 151 StGB), Betrug (Art. 146 StGB), Urkundenfälschungsdelikte (Art. 251 ff. StGB). Bei Vorliegen eines hinreichenden Straftatverdachts kann es zu

einer Strafanzeige und in der Folge zu Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden kommen. Mitarbeitende des Kantons und der Gemeinden sind verpflichtet, Verbrechen und schwere Vergehen, von denen sie in ihrer amtlichen Stellung Kenntnis erhalten, der Staatsanwaltschaft zu melden (§ 34 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung [EG StPO] vom 16. März 2010 in Verbindung mit Art. 302 Abs. 2 Schweizerische Strafprozessordnung [Strafprozessordnung, StPO] vom 5. Oktober 2007). Zur Ermittlung solcher Straftaten steht im straf- beziehungsweise strafprozessrechtlichen Kontext das Mittel der Observation zur Verfügung. Auf Bundesebene gewährt Art. 282 StPO die Möglichkeit der Observation: Die Staatsanwaltschaft und, im Ermittlungsverfahren, die Polizei können Personen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachten und dabei Bild- oder Tonaufzeichnungen machen, sofern bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Die polizeirechtliche Observation ist zudem kantonal in §§ 35a f. des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005 geregelt.

Im Kontext des Sozialhilfeverfahrens ist bei einem Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch die von der betroffenen Person geltend gemachte Bedürftigkeit in Frage gestellt. Im Rahmen eines allfälligen Strafverfahrens bleibt diese Frage unbeantwortet. Ob ein Anspruch auf Sozialhilfe gemäss § 5 SPG besteht und damit verknüpft, ob sozialhilferechtliche Konsequenzen wie beispielsweise Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe anzuordnen sind, ist von der zuständigen Gemeinde zu klären. Dabei stehen ihr die erwähnten Mittel zur Verfügung (Kapitel 1.1).

Ein weiteres Abklärungsmittel im Sozialhilfeverfahren ist die nicht-polizeiliche Observation beziehungsweise die Observation ausserhalb eines Strafverfahrens. Gemäss Bundesgericht handelt es sich bei einer Observation um systematisch gesammelte und erwahrte Tatsachen, welche sich im öffentlichen Raum verwirklichen und von jedermann wahrgenommen werden können, wie beispielsweise Autofahren, Treppensteigen, Gehen, Tragen von Lasten oder das Ausüben sportlicher Aktivitäten (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 8C_239/2008 vom 17. Dezember 2009). In diesem Sinne wird unter Observation die systematische und verdeckte Überwachung einer Person während einer bestimmten Zeitdauer verstanden. Sie kann über das reine Beobachten und Rapportieren hinausgehen, indem unter anderem auch Foto- und Videoaufnahmen angefertigt werden. Einige Kantone haben oder werden die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für Observationen als Mittel zur Sachverhaltsabklärung im Sozialhilfebereich erlassen (Bern, Basel-Landschaft, Freiburg, Glarus, Luzern, Schaffhausen, St. Gallen, Wallis, Zürich). Das geltende Recht des Kantons Aargau enthält bisher keine Bestimmung zur Durchführung von Observationen im Bereich der Sozialhilfe ausserhalb eines Strafverfahrens.

1.3 Observation als Abklärungsmittel im Sozialversicherungsrecht

In der Lehre und Rechtsprechung ist die Zulässigkeit der Observation im Sozialversicherungsrecht – sofern eine genügende gesetzliche Grundlage besteht – grundsätzlich anerkannt.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) stellte in einem Urteil von 2016 fest, dass die Observation ein schwerer Eingriff in den Schutz des Familien- und Privatlebens sei und deshalb eine gesetzliche Grundlage im nationalen Recht voraussetzt.[29] Bei Vorliegen einer solchen gesetzlichen Grundlage sowie nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips sei eine Observation möglich. Die gesetzliche Grundlage für Observationen müsse laut EGMR dem Erfordernis der Vorhersehbarkeit genügen. Es müsse geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen eine Person überwacht werden dürfe, welche Überwachungsmassnahmen zulässig seien und an welchen Orten eine Überwachung stattfinden dürfe. Gemäss dem EGMR müsse weiter sichergestellt werden, dass Überwachungsmassnahmen nicht missbräuchlich durchgeführt würden und dass das gesammelte Material nicht missbräuchlich verwendet werde. Hierzu brauche es Bestimmungen zum Verfahren

[29] EGMR, Urteil vom 18. Oktober 2016, Vukota-Bojic gegen die Schweiz (61838/10).

bezüglich Anordnung und Überwachung von Observationsmassnahmen, zu der maximalen Observationsdauer sowie zu der Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung, aber auch Bestimmungen betreffend Aufbewahrung, Zugriff, Nutzung, Prüfung und Vernichtung des Observationsmaterials, zur Kommunikation über eine erfolgte Observation sowie zur Möglichkeit einer Anfechtung des Ergebnisses.

Auch gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss das Gesetz Schutz vor einem willkürlichen Eingriff in ein Grundrecht bieten. Die Art und Weise der Überwachung, der Umfang und die Dauer der Massnahme, der Grund der Anordnung, die Zuständigkeit betreffend die Anordnung, Durchführung und Beaufsichtigung der Observation sowie die Rechtsmittelmöglichkeit müssen sich aus dem nationalen Gesetz ergeben.

Der Bund hat die notwendige gesetzliche Grundlage für Observationen im Sozialversicherungsrecht im Rahmen einer Revision des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 geschaffen. Die neuen Art. 43a und 43b ATSG regeln die Voraussetzungen und zulässigen technischen Instrumente für die Observation bei Verdacht auf Sozialversicherungsmissbrauch. Gegen diese Gesetzesänderung war das Referendum ergriffen worden. Die neue Gesetzesgrundlage wurde in der Abstimmung vom 25. November 2018 mit 64,7 Prozent der Stimmen angenommen. Der Bundesrat hat die entsprechenden Verordnungsbestimmungen in Art. 7a ff. der Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSV) vom 11. September 2002 erlassen. Die genannten Rechtsgrundlagen betreffend die Observation im Sozialversicherungsrecht sind am 1. Oktober 2019 in Kraft getreten.

2. Handlungsbedarf

2.1 (16.240) Motion der CVP-Fraktion (Sprecher Andre Rotzetter, Buchs) vom 22. November 2016 betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf Missbrauch der Sozialhilfe

Der Grosse Rat hat am 9. Mai 2017 die (16.240) Motion betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf Missbrauch der Sozialhilfe als Postulat überwiesen. Hintergrund der Motion war der Entscheid des EGMR, welcher die bisherigen Grundlagen für die Observation im Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) vom 20. März 1981 als unzulässig erklärt hat. Um die Observation im Bereich der Sozialhilfe im Kanton Aargau zu ermöglichen, fordert die CVP-Fraktion eine entsprechende Anpassung des kantonalen Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes. Die Motionäre begründen ihr Anliegen damit, dass das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz das zentrale Auffangnetz für Menschen in einer Notlage sei und der ungerechtfertigte Bezug von Sozialhilfe dem Image dieses wichtigen Auffangnetzes und den auf Sozialhilfe angewiesenen Menschen schade. Deshalb soll auch im Kanton Aargau in Verdachtsfällen von grobem Missbrauch eine Observation möglich sein.

Bis zum Urteil des EGMR wurden von einigen Aargauer Sozialhilfebehörden zur Missbrauchsbekämpfung Observationen durchgeführt. Gemäss Auskunft des Verbands Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS) im Hinblick auf die Motionsbeantwortung handelte es sich um etwa sieben Fälle pro Jahr.

2.2 (20.124) Motion René Bodmer, SVP, Unterlunkhofen (Sprecher), Andre Rotzetter, CVP, Buchs, Dr. Adrian Schoop, FDP, Turgi, und Christoph Hagenbuch, SVP, Oberlunkhofen, vom 12. Mai 2020 betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf Missbrauch der Sozialhilfe

Mit der am 8. Dezember 2020 überwiesenen (20.124) Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen für Observationen bei Verdacht auf missbräuchlichen Bezug von Sozialhilfeleistungen zu schaffen. Die Motion folgt in ihrer Begründung der Argumentation des oben ge-

nannten Vorstosses (16.240). Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Leitungen von Aargauer Gemeindesozialämtern sich zunehmend über potenzielle Missbrauchsfälle beklagten, bei denen es aber beinahe unmöglich erscheine, den Missbrauch gerichtsverwertbar nachzuweisen. Gemäss den Motionären könnten angeforderte Kontrollen bezüglich Schwarzarbeit durch die Polizei aufgrund personeller Engpässe nur vereinzelt vorgenommen werden und das Amt für Migration und Integration (MIKA) arbeite "nur" während den Büroöffnungszeiten. Dies führe dazu, dass sich unehrliche Beziehende von materieller Hilfe beinahe ungehindert an den Töpfen der Sozialhilfe bedienen könnten. Dies gelte es künftig verstärkt und mit mehr Konsequenz zu bekämpfen.

Die Motionäre legen weiter dar, dass einzelne Gemeinden aufgrund des unhaltbaren Zustands und der fehlenden Unterstützung durch den Kanton dazu übergegangen seien, in Fällen, bei denen der Missbrauch offensichtlich erscheine, in Eigenregie Observationen zu tätigen. Hierdurch sei Sozialhilfemissbrauch bereits aufgedeckt worden und die fehlbaren Sozialhilfebeziehenden hätten damit konfrontiert werden können. Dies solle und könne aber nicht das gängige Modell sein.

3. Umsetzung

Um im Kanton Aargau die Observation als Mittel zur Sachverhaltsabklärung im Sozialhilfebereich zu ermöglichen, sind die entsprechenden rechtlichen Grundlagen im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz zu schaffen. Dabei gilt es, die Observation im Sozialhilfebereich von der polizeilichen Observation im Rahmen eines Strafverfahrens abzugrenzen. Die Observation im Sozialhilfebereich soll als ultima ratio eine Möglichkeit sein, den Sachverhalt abzuklären und damit die geltend gemachte Bedürftigkeit beurteilen zu können. Observationen nach Sozialhilferecht ermöglichen allenfalls auch, besser beurteilen zu können, ob eine Strafanzeige einzureichen ist. Den Gemeinden sollen bei der Observation im Sozialhilfebereich keine weitergehenden Kompetenzen eingeräumt werden als der Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Observation gestützt auf das kantonale Polizeirecht und die Strafprozessordnung.

Der Bund hat im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die es den Sozialversicherungsträgern ermöglicht, Observationen von Versicherten durchzuführen. Dabei wurde den Anforderungen des EGMR Rechnung getragen (vgl. Kapitel 1.3). Diese Bundesbestimmungen sind bei der Schaffung der rechtlichen Grundlagen zur Observation im Sozialhilfebereich entsprechend zu berücksichtigen. Ebenso sind die rechtlichen Grundlagen und die Praxis zur Observation in den anderen Kantonen zu beachten.

Die nachfolgenden Kapitel zeigen auf, welche Aspekte im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz zu regeln sind.

3.1 Grund

Die Regelung im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz zum Grund für die Anordnung einer Observation soll sich an der Regelung im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts orientieren (insbesondere Art. 43a Abs. 1 ATSG). Möglich ist eine Observation im Sozialhilfeverfahren demnach, wenn einerseits aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass die Person unrechtmässig Sozialhilfeleistungen geltend macht, bezieht oder erhalten hat, und andererseits alle zur Verfügung stehenden Mittel zur Feststellung des Sachverhalts ausgeschöpft worden sind. Damit wird verankert, dass es eines genügenden Anfangsverdachts bedarf. Ausserdem wird dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns entsprochen. Dies bedeutet insbesondere auch, dass bei Verdacht auf Missbrauch Abklärungen möglichst umfassend, aber nur soweit für die Beurteilung des Falls notwendig, vorgenommen werden dürfen.

Die Observation in der Sozialhilfe soll wie in der bundesrechtlichen Regelung als die systematische Überwachung einer Person während einer bestimmten Zeit und die Aufzeichnung der Resultate im Hinblick auf deren Verwendung im Rahmen des Abklärungsverfahrens verstanden werden.[30]

3.2 Zuständigkeit und Aufsicht

Zuständig für die Sozialhilfe sind die Gemeinden (vgl. § 6 SPG). Diese Zuständigkeit soll auch für die Observationen gelten. Die Gemeinden können Anhaltspunkte für einen möglichen Missbrauch am besten erkennen. Sie sind zudem in der Lage zu beurteilen, ob alle anderen Mittel zur Sachverhaltsabklärung ausgeschöpft wurden. Die Observation soll demnach zum Kompetenzbereich der gegenwärtig für das laufende Sozialhilfeverfahren zuständigen Gemeinde gehören.

Innerhalb der zuständigen Gemeinde ist zwischen der Anordnung und der Durchführung einer Observation zu unterscheiden. Zuständig für die Anordnung soll die Sozialbehörde im Sinne von § 44 Abs. 1 SPG sein und damit der Gemeinderat oder eine von ihm eingesetzte Sozialkommission. Die bundesrechtliche Observation im Sozialversicherungsbereich kann von Angestellten der Versicherungsträger oder von Dritten als Auftrag durchgeführt werden (vgl. Art. 43a Abs. 6 ATSG). Die durchführenden Personen müssen Spezialistinnen und Spezialisten mit einer Bewilligung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) sein (Art. 43a Abs. 9 lit. c ATSG i.V.m. Art. 7a ATSV). Entsprechend soll auch im Bereich der Sozialhilfe geregelt werden, dass entweder geeignete Mitarbeiter der Gemeinde oder von dieser beauftragte, geeignete Dritte eine Observation durchführen können. Der Regierungsrat soll die Kompetenz erhalten, die persönlichen und fachlichen Anforderungen an die durchführenden Personen zu regeln.

Gemäss § 37 Abs. 2 lit. b GG obliegt dem Gemeinderat die unmittelbare Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinde. Der Gemeinderat amtet daher als Aufsichtsbehörde. Dies gilt auch gegenüber seiner Sozialbehörde, sofern die Sozialbehörde nicht der Gemeinderat selbst, sondern eine von ihm eingesetzte Sozialkommission ist (vgl. § 44 Abs. 1 SPG), sowie wenn für die Durchführung von Observationen Dritte beauftragt werden. Aufsichtsbehörden über den Gemeinderat sind der Regierungsrat und die Departemente (§§ 100 ff. GG). Wie dies auch ein Grossteil der anderen Kantone handhabt (beispielsweise Glarus, Luzern, St. Gallen, Wallis und Zürich), soll im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz auf eine explizite Regelung zur Aufsicht im Kontext der Observation verzichtet werden. Vielmehr sollen die genannten allgemeinen Aufsichtsbestimmungen gelten.

3.3 Ort, Mittel und Dauer

Als Observationsort sollen – wie bei den bundesrechtlichen Bestimmungen (vgl. Art. 43a Abs. 4 ATSG) – nur Aufenthaltsorte der betroffenen Person in Frage kommen, die allgemein zugänglich oder von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar sind. Als Observationsmittel sollen in Analogie zu Art. 43a Abs. 1 ATSG Bild- und Tonaufzeichnungen zulässig sein. Instrumente, welche die menschliche Wahrnehmung verstärken oder erweitern (z.B. Richtmikrofone, Nachtsicht- und Wärmebildkameras), sollen im Sinne der Verhältnismässigkeit nicht erlaubt sein.

Art. 43a Abs. 1 ATSG sieht neben Bild- und Tonaufnahmen auch den Einsatz von technischen Instrumenten zur Standortbestimmung vor (sogenannte GPS-Tracker). Diese werden insbesondere an Autos angebracht. Der Einsatz von technischen Instrumenten zur Standortbestimmung stellt einen schwereren Eingriff in die Privatsphäre dar als der Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungen. Er ist im Sozialversicherungsbereich denn auch – im Unterschied zu den Bild- und Tonaufnahmen – genehmigungspflichtig (richterliche Genehmigung; Art. 43a Abs. 3 und Art. 43b ATSG). Im Sozialhilferecht soll aufgrund der Schwere des Eingriffs und im Sinne der Verhältnismässigkeit auf die Möglichkeit, Instrumente zur Standortbestimmung einzusetzen, verzichtet werden.

[30] BBl 2017 7403, 7410.

Variante 1: Keine Möglichkeit der Verlängerung

Wie ausgeführt wurde, soll die Observation im Sozialhilfebereich nicht weitergehen als die Observation gemäss kantonalem Polizeirecht und Strafprozessordnung. Hinsichtlich der zulässigen Dauer einer Observation ist deshalb eine Bruttofrist von 30 Tagen wie in § 35a Abs. 4 PolG vorzusehen. Damit liegt eine Abweichung von der Regelung im Sozialversicherungsrecht vor, wonach eine Observation an höchstens 30 Tagen innerhalb von sechs Monaten ab dem ersten Observationstag stattfinden darf (Nettofrist) und dieser Zeitraum um höchstens weitere sechs Monate verlängert werden kann, wenn hinreichende Gründe dafür bestehen.

Variante 2: Möglichkeit der Verlängerung

Sowohl im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts als auch im Polizeigesetz gibt es die Möglichkeit der Verlängerung der Observationsdauer. Im Polizeigesetz wird für die Fortsetzung der Observation die Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht vorausgesetzt (§ 35a Abs. 4 PolG).

Die Dauer der Observation im Sozialhilfebereich soll ebenfalls verlängert werden können. Angesichts des (schweren) Grundrechtseingriffs zulasten der betroffenen Person soll die bereits angeordnete Observation um maximal 15 Tage (Bruttofrist) verlängert werden können. Eine allfällige Verlängerung soll unmittelbar an die erste Frist anschliessen müssen. Als genehmigende Behörde ist eine unabhängige Instanz vorzusehen. Damit scheidet die Sozialbehörde der Gemeinde als Genehmigungsbehörde aus, da diese bereits für die Anordnung der Observation zuständig sein soll (vgl. Kapitel 3.2). Dies wiederum bedeutet gleichzeitig, dass nur eine Behörde auf kantonaler Ebene infrage kommt. Im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz soll die Genehmigungszuständigkeit deshalb einer kantonalen Behörde zugewiesen werden; in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung ist anschliessend auszuführen, welche kantonale Behörde dies konkret ist. Nicht infrage kommt das Zwangsmassnahmengericht, da es sich im vorliegenden Kontext nicht um Strafverfahren handelt. Zudem gilt es, wie bereits weiter oben ausgeführt (Kapitel 3), die Observation im Sozialhilfebereich von der polizeilichen Observation im Rahmen eines Strafverfahrens abzugrenzen. Eine Zuständigkeit des Zwangsmassnahmengerichts wäre ein Widerspruch zu dieser Abgrenzung. Auch die kantonale Beschwerdestelle SPG sowie das Verwaltungsgericht sind keine geeigneten Genehmigungsbehörden, da sie – bei der allfälligen Einreichung einer Beschwerde gegen Entscheide betreffend die Sozialhilfe – als erste (§ 58 Abs. 1 SPG in Verbindung mit § 39a Abs. 1 SPV) beziehungsweise zweite Beschwerdeinstanz (§ 58 Abs. 2 SPG) über die von ihnen selbst genehmigte Verlängerung urteilen müssten und damit vorbefasst wären. Eine für die Genehmigung geeignete Behörde ist dahingegen der Kantonale Sozialdienst: Als unabhängige Behörde entscheidet er bereits gemäss geltendem Recht in verschiedenen Angelegenheiten erstinstanzlich (vgl. § 39 Abs. 1 SPV). Zudem ist er aufgrund seiner Kenntnisse im Sozialhilferecht in der Lage zu beurteilen, ob in einem konkreten Einzelfall eine Verlängerung der Observation für einen Erkenntnisgewinn notwendig ist. Beim Kantonalen Sozialdienst handelt es sich zwar nicht um eine gerichtliche Behörde. Dies steht jedoch der Zuständigkeit als Genehmigungsbehörde nicht entgegen, zumal auch bei Observationen im zollrechtlichen Kontext gemäss Zollgesetz des Bundes die Oberzolldirektion – ebenfalls keine gerichtliche Behörde – zuständig ist für die Genehmigung der Fortsetzung der Observation, wenn diese 30 Tage gedauert hat.[31]

3.4 Rechtsschutz

Der Rechtsschutz im Sozialhilfebereich ist in § 58 SPG geregelt. Demnach können Verfügungen und Entscheide der Sozialbehörden mit Beschwerde beim zuständigen Departement beziehungsweise

[31] Vgl. Art. 128a Abs. 1 und 2 des Zollgesetzes (ZG) vom 18. März 2005.

beim Departement Gesundheit und Soziales (§ 39a Abs. 1 SPV) und anschliessend beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Diese allgemein geltenden Bestimmungen zum Rechtsschutz sollen auch im Kontext der Observation Anwendung finden.

Konnten die konkreten Anhaltspunkte durch die Observation nicht bestätigt werden, ist die betroffene Person von der Sozialbehörde über die ergangene Observation zu informieren. Die betroffene Person kann daraufhin einen anfechtbaren Entscheid verlangen, wenn sie mit der durchgeführten, ergebnislosen Observation nicht einverstanden ist. Dies ergibt sich im Übrigen bereits aus der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass der observierten Person betreffend Datenschutz gestützt auf das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006 Ansprüche zustehen. So besteht gemäss § 27 IDAG der Anspruch auf Berichtigung. § 28 IDAG regelt zudem Feststellungs-, Beseitigungs- und Löschungsansprüche infolge widerrechtlicher Datenbearbeitung. Schliesslich beurteilen sich allfällige finanzielle Folgen aus einer rechtswidrigen Observation nach Haftungsrecht (Haftungsgesetz [HG] vom 24. März 2009 und Haftungsverordnung [HV] vom 13. Januar 2010).

3.5 Umgang mit dem Observationsmaterial

Zum Umgang mit dem Observationsmaterial und den Abklärungsergebnissen gehört deren Aufbewahrung, Verwendung, Weitergabe und Vernichtung sowie die Akteneinsicht. Die Ausführungsbestimmungen in Art. 8 ff. ATSV sowie Art. 43a Abs. 8 lit. b ATSG sollen im Grundsatz übernommen werden. Der Regierungsrat soll ermächtigt werden, die entsprechenden Bestimmungen auf Verordnungsstufe zu erlassen.

Dabei ist der Regierungsrat an die Regelungen zu Vernichtung und Archivierung von Personendaten gemäss § 21 IDAG gebunden. Ebenso sind die entsprechenden Bestimmungen zur polizeilichen Observation zu beachten, da die Observation in der Sozialhilfe nicht über diesen Rahmen hinausgehen soll. Vor diesem Hintergrund soll die Löschfrist grundsätzlich nach § 21 IDAG geregelt (die Personendaten sind zu vernichten, sobald sie nicht mehr benötigt werden) und wie in § 61 der Verordnung über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeiverordnung, PolV) vom 26. Mai 2021 auf maximal 100 Tage festgelegt werden, soweit die Daten nicht weiterhin für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren benötigt werden.

3.6 Berichterstattungspflicht

Einige Kantone sehen eine Berichterstattungspflicht zuhanden der zuständigen kantonalen Stellen vor (Bern, Basel-Landschaft und Schaffhausen). Auch im Kanton Aargau soll im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz eine solche kommunale Berichterstattungspflicht vorgesehen werden (siehe auch die Berichterstattungspflicht betreffend die polizeiliche Observation gemäss neuem, am 1. Januar 2022 in Kraft tretenden § 43a PolG). Eine Observation bedeutet für die betroffene Person einen (schweren) Grundrechtseingriff. Ein besonders sorgfältiges Vorgehen der Gemeinde ist deshalb unabdingbar. Der Kanton erhält mittels der Berichterstattung eine generelle Übersicht über die von den Gemeinden angeordneten und durchgeführten Observationen. Anhand dieser Übersicht kann der Kanton bei Bedarf über die Nutzung des rechtlich sensiblen Instruments informieren (beispielsweise im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen). Erhebungen nachträglich machen zu müssen, bedeutet einen Mehraufwand sowohl für die Gemeinden als auch den Kanton. Ausserdem ermöglicht die durch die Berichterstattung erhaltene Übersicht dem Kanton, seine Schulungs- und Beratungstätigkeiten dem entsprechenden Bedarf anzupassen. Form, Umfang und Regelmässigkeit der Berichterstattung soll der Regierungsrat in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung regeln dürfen. Derzeit ist davon auszugehen, dass die Berichterstattung in elektronisch schriftlicher Form erfolgen wird.

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

2.1.5. Observation (neu)

§ 19c Zulässigkeitsvoraussetzungen (neu)

[1] Die zuständige Gemeinde kann eine Person im Rahmen eines laufenden Sozialhilfeverfahrens verdeckt observieren, wenn

a) aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass die Person unrechtmässig Sozialhilfeleistungen geltend macht, bezieht oder erhalten hat, und

b) alle zur Verfügung stehenden Mittel zur Feststellung des Sachverhalts ausgeschöpft worden sind.

[2] Die Sozialbehörde ist zuständig für die Anordnung der Observation. Zuständig für die Durchführung der angeordneten Observation sind geeignete Mitarbeitende der betroffenen Gemeinde oder von dieser beauftragte geeignete Dritte. Der Regierungsrat regelt die persönlichen und fachlichen Anforderungen an die durchführenden Personen durch Verordnung.

[3] Die Person darf nur observiert werden, wenn sie sich

a) an einem allgemein zugänglichen Ort befindet, oder

b) an einem Ort befindet, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist.

[4] Bei der Observation dürfen Bild- und Tonaufzeichnungen gemacht werden. Nicht erlaubt ist der Einsatz von technischen Instrumenten

a) zur Verstärkung oder Erweiterung der menschlichen Wahrnehmung sowie

b) zur Standortbestimmung.

[5] Variante 1: Die angeordnete Observation findet in einem Zeitraum von höchstens 30 Tagen ab dem ersten Observationstag statt.

Variante 2: Die angeordnete Observation findet in einem Zeitraum von höchstens 30 Tagen ab dem ersten Observationstag statt. Sie kann mit Genehmigung der zuständigen kantonalen Behörde um maximal 15 Tage verlängert werden.

[6] Die Sozialbehörde informiert die betroffene Person spätestens vor Erlass des Entscheids betreffend die Sozialhilfeleistungen über den Grund, die Art und die Dauer der durchgeführten Observation sowie über die bei der Observation gemachten Feststellungen. Konnten die konkreten Anhaltspunkte durch die Observation nicht bestätigt werden, so teilt die Sozialbehörde der betroffenen Person den Grund, die Art und die Dauer der durchgeführten Observation, die bei der Observation gemachten Feststellungen sowie das Recht auf einen anfechtbaren Entscheid schriftlich mit.

Zum neuen Abschnitt 2.1.5.

Da es sich vorliegend um Observationen im Sozialhilfebereich handelt und die Sozialhilfe im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz geregelt ist, sind die entsprechenden Bestimmungen im genannten Gesetz unter dem zweiten Titel "Sozialhilfe" zu erlassen. Der Bezug beziehungsweise die Inanspruchnahme von Massnahmen der sozialen Prävention gemäss dem dritten Titel des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (§§ 23 SPG) wie beispielsweise die Elternschaftsbeihilfe, die Inkassohilfe oder die Alimentenbevorschussung sollen nicht mittels Observation überprüft werden können. Die Regelungen sollen unter einem gemeinsamen Abschnitt zusammengehalten werden. Mittels der Observation soll abgeklärt werden, ob die betroffene Person die Leistungen der Sozialhilfe rechtmässig bezogen hat, bezieht oder zu erhalten versucht. Folglich kommt die Observation bei der Gewährung von Sozialhilfe (Kapitel 2.1. im SPG) zur Anwendung. Systematisch bedeutet dies im Ergebnis, dass die neuen Regelungen zur Observation im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz als neuer Abschnitt 2.1.5. einzufügen sind.

Zur Überschrift

Der neue § 19c SPG regelt die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Observation.

Zu § 19c Abs. 1

Der neue § 19c Abs. 1 SPG regelt zum einen die Zuständigkeit für eine Observation im Sozialhilferecht. Diese bestimmt sich nach § 6 SPG. Die gegenwärtig für das laufende Sozialhilfeverfahren zuständige Gemeinde ist somit auch für die Observation zuständig. Weiter kann eine Observation ausschliesslich während – und somit weder vor noch nach – eines laufenden Sozialhilfeverfahrens angeordnet werden. Eine Observation alleine kann kein Sozialhilfeverfahren eröffnen. Das Verfahren muss auf anderem Wege bereits eröffnet (aufgrund eines eingereichten Gesuchs um materielle Hilfe) und darf noch nicht durch Einstellung, Wegzug oder aus anderen Gründen abgeschlossen worden sein.

Zum anderen wird der zulässige Grund für die Anordnung und die Durchführung einer Observation normiert:

lit. a und b

Vorausgesetzt wird zum einen, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass eine Person unrechtmässig Sozialhilfeleistungen geltend macht, bezieht oder erhalten hat (lit. a). Observationen in Bezug auf bereits erhaltene Leistungen ("erhalten hat") sind im Kontext der Voraussetzung eines laufenden Sozialhilfeverfahrens zu sehen: Solche Observationen sind zwar möglich, jedoch nicht für vergangene Leistungen aus abgeschlossenen Verfahren. Der Begriff der konkreten Anhaltspunkte ist aus Art. 43a ATSG übernommen, welcher sich seinerseits auf die Regelung in Art. 282 Abs. 1 lit. a StPO sowie die zugehörige Rechtsprechung des Bundesgerichts[32] stützt. Nach Ablauf der zulässigen Observationsdauer (höchstens 30 Tage, siehe neuer § 19c Abs. 5 SPG) kann eine erneute Observation angeordnet werden, sofern im Vergleich zum Sachverhalt, welcher der bereits durchgeführten Observation zugrunde lag, neue konkrete Anhaltspunkte vorliegen (und sofern auch die Voraussetzung gemäss lit. b vorliegt). Liegen auf der Sachverhaltsebene keine neuen konkreten Anhaltspunkte vor, ist die erneute Anordnung einer Observation nicht zulässig.

Lit. b setzt zum anderen voraus, dass zur Abklärung des Sachverhalts bereits alle zur Verfügung stehenden Mittel ausgeschöpft worden sind. Insofern ist die Observation als ultima ratio im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips staatlichen Handelns zu verstehen. Die zur Verfügung stehenden Mittel richten sich einerseits nach den Beweismitteln gemäss § 24 VRPG und andererseits nach der Mitwirkungs- und Meldepflicht gemäss § 2 SPG. Vor der Anordnung einer Observation sind demnach sämtliche Abklärungsmittel, welche in Kenntnis und/oder durch Mitwirkung der betroffenen Person erfolgen (siehe Kapitel 1.1), zu ergreifen oder mindestens zu prüfen. In jedem Einzelfall ist schliesslich vor der Anordnung einer Observation eine Verhältnismässigkeitsprüfung durchzuführen.

Lit. a und b müssen sowohl zum Zeitpunkt der Anordnung als auch während der gesamten Durchführung einer Observation erfüllt sein. Sollte sich die Situation im Einzelfall – beispielsweise im Zeitraum zwischen Anordnung und Durchführung oder während der Durchführung – derart ändern, dass die Erfüllung dieser Voraussetzungen zu bezweifeln ist oder diese nicht mehr gegeben sind, ist eine Observation nicht mehr zulässig und eine Neubeurteilung durchzuführen.

Zu § 19c Abs. 2

Absatz 2 regelt zunächst die Kompetenzen innerhalb der zuständigen Gemeinde: Für die Anordnung einer Observation ist die Sozialbehörde der jeweiligen Gemeinde zuständig und damit grundsätzlich der Gemeinderat oder eine von ihm eingesetzte Sozialkommission (§ 44 Abs. 1 SPG; vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Zusammenarbeit der Gemeinden). Dabei ist auf eine vollständige Dokumentation zu achten: Die Anordnung einer Observation muss schriftlich erfolgen und die Sozialbehörde muss im betroffenen Einzelfall die vorliegenden konkreten

[32] BGE 137 I 327, E. 5.4.2.1; BGE 136 III 410, E. 4.2.1.

Anhaltspunkte gemäss neuem § 19c Abs. 1 lit. a SPG nennen sowie Ausführungen zur Voraussetzung gemäss neuem § 19c Abs. 1 lit. b SPG machen. Der Regierungsrat ist gestützt auf seine Vollzugskompetenz gemäss § 63 Abs. 1 SPG ermächtigt, dies entsprechend in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung festzuhalten.

Hinsichtlich der Durchführung von Observationen ist die allgemeine Bestimmung im bereits geltenden § 43 Abs. 4 SPG zu berücksichtigen, wonach die Gemeinden im Sozialhilfebereich ihre Aufgaben an Dritte oder den Kanton übertragen können. Entsprechend wird im neuen § 19c Abs. 2 SPG festgelegt, dass die Durchführung der Observationen entweder von Mitarbeitenden der Gemeinde selbst vorgenommen oder an Dritte übertragen wird. Dies entspricht im Übrigen auch der Kompetenzverteilung der meisten anderen Kantone, welche die Observation vorsehen (beispielsweise Bern, Freiburg und Glarus).

Absatz 2 hält weiter fest, dass die angeordnete Observation von geeigneten Mitarbeitenden oder geeigneten Dritten durchzuführen ist. Mit der Eignung sind gewisse persönliche und fachliche Anforderungen gemeint, welche die durchführende Person erfüllen muss, andernfalls sie nicht geeignet ist. Der Regierungsrat wird ermächtigt, diese Anforderungen auf Verordnungsstufe zu regeln.

Zu § 19c Abs. 3

Eine Person kann observiert werden, wenn sie sich an einem Ort befindet, der allgemein zugänglich ist oder von einem allgemein zugänglichen Ort frei einsehbar ist (neuer § 19c Abs. 3 SPG). Entsprechend der Regelung im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts ist ein Ort von jedermann frei einsehbar, wenn dies von blossem Auge zu gegebener Tageszeit möglich ist. So ist beispielsweise die Observation einer Person bei alltäglichen Verrichtungen auf dem von einem allgemein zugänglichen Ort frei einsehbaren Balkon zulässig. Der Innenbereich des Hauses, in dem die Person wohnt, ist jedoch nicht ohne weiteres ein öffentlich frei einsehbarer Ort.[33]

Zu § 19c Abs. 4

In Absatz 4 werden die zulässigen Observationsmittel konkretisiert. Bild- und Tonaufnahmen sollen erlaubt sein, solange sie der Dokumentation des mit menschlichen Fähigkeiten Festgestellten dienen. Nicht erlaubt ist der Einsatz von technischen Instrumenten, welche die menschliche Wahrnehmung verstärken oder erweitern. Namentlich sind dies Richtmikrofone, Objektive mit starker Zoomfunktion oder Nachtsicht- und Wärmebildkameras. Weiter ist auch die Verwendung technischer Instrumente zur Standortbestimmung (sogenannte GPS-Tracker) unzulässig.

Zu § 19c Abs. 5

Variante 1: Keine Möglichkeit der Verlängerung

Die 30-tägige Frist, während derer eine Person gemäss Absatz 5 observiert werden kann, ist eine Bruttofrist: Sie beginnt ab dem ersten Observationstag zu laufen, unabhängig davon, ob in den folgenden 30 Tagen täglich observiert wird, und gilt pro angeordnete Observation. Nach Ablauf dieser 30 Tage ist, sofern dazu überhaupt Bedarf besteht, eine weitere Observation unter Berücksichtigung der Zulässigkeitsvoraussetzungen (insbesondere Grund gemäss neuem § 19c Abs. 1 SPG) erneut anzuordnen. Insbesondere ist zu beachten, dass im Vergleich zum Sachverhalt der bereits durchgeführten Observation neue konkrete Anhaltspunkte vorliegen müssen (siehe auch oben, Erläuterung zu § 19c Abs. 1).

Variante 2: Möglichkeit der Verlängerung

Die Verlängerung einer Observation bedarf einer erneuten Verhältnismässigkeitsprüfung und ist auf das Minimum an notwendigen, zusätzlichen Observationstagen zu beschränken, maximal jedoch auf

[33] Vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C.829/2011 vom 9. März 2012 E. 8.4.

15 Tage. Auch bei der um maximal 15 Tage verlängerten Frist handelt es sich um eine Bruttofrist. Diese verlängerte Frist von maximal 15 Tagen schliesst unmittelbar an den letzten Tag der ursprünglichen Frist an.

Die Verlängerung um maximal 15 Tage setzt die Genehmigung der zuständigen kantonalen Behörde voraus. Gestützt auf seine Vollzugskompetenz gemäss § 63 Abs. 1 SPG wird der Regierungsrat in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung ausführen, welche kantonale Behörde dies konkret ist. Es ist derzeit davon auszugehen, dass es sich um den Kantonalen Sozialdienst handeln dürfte. Eine entsprechende Genehmigung muss vor Ablauf der ersten beziehungsweise ursprünglichen Frist vorliegen, andernfalls die Observation nicht fortgesetzt werden kann.

Zu § 19c Abs. 6

Die zuständige Sozialbehörde teilt der betroffenen Person spätestens vor Erlass des Entscheids betreffend die Sozialhilfeleistungen (in der Praxis kommen auch andere Begriffe zur Anwendung wie z.B. Verfügung, Beschluss, Bescheid usw.) im Rahmen des rechtlichen Gehörs den Grund, die Art und die Dauer der durchgeführten Observation sowie die bei der Observation gemachten Feststellungen mit. Die betroffene Person ist dazu anzuhören. Ist die betroffene Person mit der erfolgten Observation nicht einverstanden, so hat sie die Möglichkeit, den Entscheid betreffend die Sozialhilfeleistungen im Rahmen des ordentlichen Instanzenzugs mit Beschwerde an das Departement Gesundheit und Soziales und anschliessend an das Verwaltungsgericht anzufechten (§ 58 SPG i.V.m. § 39a Abs. 1 SPV). Damit ist die nachträgliche Überprüfbarkeit durch ein Gericht sichergestellt und die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV gewährleistet. Eine unzulässige oder teilweise unzulässige Observation führt zur Unverwertbarkeit des dadurch erlangten Beweismaterials.

In den Fällen, in denen die konkreten Anhaltspunkte eines Missbrauchs durch die Observation nicht bestätigt werden konnten, zieht die Observation regelmässig keinen Entscheid betreffend die Sozialhilfeleistungen nach sich. Die Sozialbehörde hat diesfalls die betroffene Person dennoch schriftlich über den Grund, die Art und die Dauer der durchgeführten Observation sowie die dabei gemachten Feststellungen zu informieren. Es steht der betroffenen Person zu, bei Bedarf eine anfechtbare Feststellungsverfügung zu verlangen. Dies ergibt sich aus der in Art. 29a BV normierten Rechtsweggarantie und müsste nicht zusätzlich in vorliegender Bestimmung festgehalten werden. Da aber die Observation grundsätzlich einen sensiblen Bereich betrifft und regelmässig Personen ohne juristische Kenntnisse involviert sind, hält Satz 2 im neuen § 19c Abs. 6 SPG ausdrücklich fest, dass die betroffene Person über das Recht auf einen anfechtbaren Entscheid zu informieren ist. Verlangt die betroffene Person den Erlass eines anfechtbaren Entscheids, so kann dieser im Rahmen des ordentlichen Instanzenzugs gemäss § 58 SPG angefochten werden.

§ 19d Umgang mit dem Observationsmaterial (neu)

[1] Der Regierungsrat regelt die Aufbewahrung, Verwendung, Weitergabe, Akteneinsicht und Vernichtung des Observationsmaterials.

Zu § 19d Abs. 1

Der Regierungsrat wird ermächtigt, den Umgang – hierzu gehören Aufbewahrung, Verwendung, Weitergabe, Akteneinsicht und Vernichtung – des Observationsmaterials in der Verordnung zu regeln. Der Begriff des Observationsmaterials umfasst sämtliche Erzeugnisse einer Observation wie beispielsweise Bild- und Tonaufnahmen, Notizen, Protokolle, Abklärungsergebnisse und sonstige Akten, unabhängig von deren Form (elektronisch oder gedruckt).

Neben der betroffenen Person werden bei Observationen regelmässig weitere, mit ihr interagierende Personen im Observationsmaterial erfasst (Angehörige, Freunde, Bekannte oder zufällig Anwesende). Diese unbeteiligten, nicht unter Missbrauchsverdacht stehenden Personen sollen darin unkenntlich gemacht werden. In diesem Sinn hat der Regierungsrat bei der Regelung auf Verordnungsstufe das Recht dieser weiteren Personen auf Privatsphäre entsprechend zu berücksichtigen.

§ 19e Berichterstattung (neu)

[1] Die Gemeinden erstatten dem Kantonalen Sozialdienst regelmässig Bericht über die angeordneten und die durchgeführten Observationen. Der Regierungsrat regelt Form, Umfang und Regelmässigkeit der Berichterstattung.

Zu § 19e Abs. 1

Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, die Details der kommunalen Berichterstattungspflicht in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung zu regeln. Derzeit ist davon auszugehen, dass eine Berichterstattung in elektronisch schriftlicher Form verlangt wird. Die Gemeinden erstatten sowohl über die angeordneten als auch über die durchgeführten Observationen Bericht. Somit werden auch allfällige angeordnete, aber nicht durchgeführte Observationen erfasst. Die Berichterstattung soll in den Grundzügen mindestens über die Anzahl Observationen sowie in jedem Einzelfall über den Grund, die Art und die Dauer der durchgeführten Observation und die dabei gemachten Feststellungen sowie die Konsequenzen für die Sozialhilfeleistungen Auskunft geben.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Auf Kantonsseite entsteht durch die vorliegende Änderung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes einmalig personeller Aufwand im Rahmen der entsprechenden Revisionsarbeiten. Ein personeller Zusatzaufwand wird zudem im Bereich der Beratung und der Schulungen der Gemeinden durch den Kantonalen Sozialdienst im Zusammenhang mit der neuen Regelung entstehen. Dieser kann mit den aktuellen Ressourcen abgedeckt werden. Der Zusatzaufwand für die Beschwerdestelle SPG hängt von den im Zusammenhang mit den Observationen zukünftig eingereichten Beschwerden ab. Es kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden, ob dieser Zusatzaufwand mit den aktuellen Personalressourcen bewältigt werden kann beziehungsweise wie er sich auf die Bearbeitungsdauer der Beschwerdeverfahren auswirken wird. Soll die Observationsdauer mit Genehmigung der zuständigen kantonalen Behörde verlängert werden können (Variante 2 vom neuen § 19c Abs. 5 SPG), so erhält der Kanton eine neue Kompetenz beziehungsweise Aufgabe. Zum jetzigen Zeitpunkt wird davon ausgegangen, dass der daraus entstehende Zusatzaufwand mit den aktuellen Personalressourcen bewältigt werden kann. Es handelt sich hierbei um eine erste Einschätzung und keine abschliessende Beurteilung.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Wirtschaft erkennbar.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Eine Observation stellt einen schweren Eingriff in den Schutz des Privat- und Familienlebens der betroffenen Person dar. Die rechtliche Möglichkeit zur Durchführung von Observationen hat daher Auswirkungen auf die unter Missbrauchsverdacht stehenden sozialhilfebeziehenden oder -beantragenden Personen. Das Verhindern von Missbrauch in der Sozialhilfe ist ein gesellschaftliches Anliegen. Die geplante Einführung von Observationen entspricht diesem Anliegen.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima erkennbar.

5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Kompetenz, eine Abklärung mittels Observation in der Sozialhilfe vorzunehmen, liegt bei den Gemeinden. Sie sind für die Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Observation zuständig.

Weiter obliegt es ihnen, dafür zu sorgen, dass die Observation nur von Personen durchgeführt wird, die nach dem Gesetz und der Verordnung dazu befugt sind. Dies bedeutet für die Gemeinden bei Gebrauch des Instruments einen personellen und – wo Dritte mit der Observation beauftragt werden – einen finanziellen (Mehr-)Aufwand. Der Aufwand hängt von der Anzahl observierter Personen, der Kompetenz für die Durchführung der Observationen (Gemeindemitarbeitende und/oder Dritte) sowie vom potentiellen Angebot privater Anbieter ab.

Wenn durch eine Observation ein missbräuchlicher Sozialhilfebezug verhindert wird, fallen auf Seiten der Gemeinde Ausgaben weg. Die Höhe dieser Minderausgaben ist von der Anzahl Fälle sowie der weniger ausbezahlten oder zurückzuerstattenden Sozialhilfeleistungen abhängig.

5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine direkten Auswirkungen auf den Bund erkennbar. Weiter ist nicht davon auszugehen, dass die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Observationen bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch zu häufigerem Kantonswechsel von (potentiellen) Sozialhilfebeziehenden beziehungsweise dadurch zu einer Mehrbelastung anderer Kantone führt. Dies insbesondere auch, da bereits mehrere Kantone über eine solche Gesetzesgrundlage verfügen. Es ist daher auch nicht mit übermässigen Auswirkungen auf andere Kantone zu rechnen.

IV Teil C: Weiterer Anpassungsbedarf

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

1.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung

§ 47 SPG regelt die Kostentragung und Kostenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Sozialhilfebereich. In Bezug auf die Kostentragung und -teilung sind Fristen zur Anmeldung von Fällen beziehungsweise zur Rechnungsstellung vorgesehen. Aktuell ist in Bezug auf bestimmte, unten erwähnte Fristen nicht geklärt, ob es sich dabei um Verwirkungs- oder lediglich um Ordnungsfristen handelt:

In § 47 Absatz 2 werden mit Verweis auf § 51 Abs. 1 lit. b–d SPG diejenigen Kosten aufgeführt, welche den Gemeinden vom Kanton voll vergütet werden. Dabei handelt es sich um die Kosten für materielle Hilfe im Rahmen internationaler Abkommen, die materielle Hilfe an Personen ohne Unterstützungswohnsitz sowie die materielle Hilfe für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene. Gemäss § 34 SPV gilt § 47 Abs. 2 SPG sinngemäss auch für Flüchtlinge, solange der Bund dem Kanton Abgeltungen leistet. Für diese vom Kanton zu vergütenden Sozialhilfekosten stellen die Gemeinden dem Kantonalen Sozialdienst vierteljährlich innert 60 Tagen nach Quartalsende Rechnung (§ 34 Abs. 2 SPV). Insbesondere im Rahmen des Kostenersatzes im Flüchtlingsbereich kommt es teilweise vor, dass Gemeinden ihre Kosten für die an Flüchtlinge ausgerichtete materielle Hilfe nicht in der vorgegebenen Frist, sondern erst Jahre später abrechnen. Der Kantonale Sozialdienst interpretierte die Frist bisher als Ordnungsfrist. Bei einer Ordnungsfrist bestehen die entsprechenden Rechte weiterhin, auch wenn die erforderliche Handlung nicht innerhalb der Frist vorgenommen wird. Aus diesem Grund bearbeitet der Kantonale Sozialdienst entsprechende Abrechnungen bis zum Eintritt der fünfjährigen Verjährungsfrist. Eine solche zeitliche Verzögerung führt – auch wenn es nur einzelne Gemeinden betrifft – im Kantonalen Sozialdienst zu grossen Herausforderungen in Bezug auf die Aufgaben- und Ressourcenplanung der Mitarbeitenden sowie auf die Finanzplanung. Aus diesem Grund soll anstelle der Ordnungsfrist eine Verwirkungsfrist treten.

Entstehen einer Gemeinde in einem einzelnen Fall pro Rechnungsjahr Nettokosten für die materielle Hilfe, die Massnahmen zur wirtschaftlichen Verselbständigung und Beschäftigungsprogramme, die den Betrag von Fr. 60'000.– überschreiten, wird der über diesem Betrag liegende Kostenanteil durch einen Fonds getragen, den alle Gemeinden gemeinsam im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl finanzieren (§ 47 Abs. 3 SPG; sogenanntes "Teilpooling"). Die Sozialhilfe- und Präventionsverordnung regelt, dass die Gemeinden die Teilpoolingfälle bis spätestens zum 31. März des Folgejahres dem Kantonalen Sozialdienst zu melden haben (§ 33 Abs. 1 SPV). Im bereinigten Bericht an den Regierungsrat im Rahmen der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs mit Fremdänderung in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung wurde zu § 33 Abs. 1 SPV ausdrücklich festgehalten, dass der Kostenanspruch verwirke, wenn der Fall nicht innerhalb der Frist gemeldet werde. Es bestünde keine Ersatzpflicht mehr und die Kosten gingen vollständig zu Lasten der unterstützenden Gemeinde.[34] Die in § 33 Abs. 1 SPV genannte Frist ist somit eine Verwirkungsfrist, mit deren Ablauf die entsprechenden Rechte untergehen. Würde es sich bei der gesetzten Frist nicht um eine Verwirkungsfrist handeln, könnten Gemeinden ihre kostenintensiven Sozialhilfefälle auch erst Jahre später einreichen. Da diese Kosten von allen Gemeinden gemeinsam getragen werden, würde eine Kumulation von über Jahre nicht eingereichter Fälle bei deren Berücksichtigung zu relevanten und nicht budgetierten Mehrausgaben aller Gemeinden führen. Eine Verwirkungsfrist liegt daher insbesondere

[34] Departement Volkswirtschaft und Inneres, Bereinigter Bericht vom 9. Juni 2017, Seite 28.

im Interesse der Gemeinden. Diese soll im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz explizit aufgenommen werden.

1.2 Unterbringung von Flüchtlingen in kantonalen Unterkünften

Für die Gewährleistung von Sozialhilfe sind in der Regel die Gemeinden zuständig (§ 6 Abs. 1 SPG). Dies gilt auch für Sozialhilfeleistungen an Flüchtlinge (§ 16 Abs. 2 SPG). Für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt die sogenannte freie Wohnsitzwahl (Art. 58 Asylgesetz [AsylG] vom 26. Juni 1998 in Verbindung mit Art. 36 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [AIG] vom 16. Dezember 2005 beziehungsweise in Verbindung mit Art. 85 Abs. 5 AIG): Sie haben das Recht, innerhalb des Kantons, der die Bewilligung erteilt hat, den Wohnort frei zu wählen. Sobald Flüchtlinge in einer Gemeinde Wohnsitz begründet haben, ist diese für die Gewährleistung der Sozialhilfe zuständig.

Der Kanton ist in der Regel zuständig für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Asylsuchenden und ausreisepflichtigen Personen (§ 17a Abs. 1 SPG). In der Praxis ist der Kanton unter anderem auch zuständig für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, solange diese in kantonalen Unterkünften untergebracht sind. Dies ist während einer Übergangsphase von durchschnittlich ungefähr 16 Wochen der Fall, wenn eine asylsuchende Person ihren Flüchtlingsentscheid während ihres Aufenthalts in einer kantonalen Unterkunft erhält und bis zum Bezug einer eigenen Wohnung in der Asylunterkunft verbleibt. Zudem weist der Bund den Kantonen seit 2019 aus dem sogenannten beschleunigten Verfahren Personen zu, welche bereits über einen Flüchtlingsstatus verfügen oder vorläufig aufgenommen sind. Diese Personen werden in einer ersten Phase in den kantonalen Unterkünften untergebracht. Diese Phase dauert in der Regel drei bis sechs Monate.

Die Unterbringung von Flüchtlingen in kantonalen Unterkünften bietet die notwendige zeitliche Flexibilität, damit die betroffenen Personen selbständig einen Wohnsitz in einer Gemeinde begründen können. Zudem entlastet sie die Gemeinden, welche ansonsten Flüchtlingen die Wohnungen zur Verfügung stellen müssten. Schliesslich werden die Betroffenen während der Zeit in der kantonalen Unterkunft bereits im Integrationsprozess unterstützt. Auch dies führt zu einer Entlastung der Gemeinden. Die Unterbringung in kantonalen Strukturen in einer ersten Phase ist somit sowohl im Sinne der Gemeinden als auch der betroffenen Flüchtlinge und wurde bisher auch nicht in Frage gestellt.

Die Zuständigkeit des Kantons für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen während der Dauer des Aufenthalts in kantonalen Unterkünften ist rechtlich nicht explizit festgelegt. Vor dem Hintergrund der aktuellen und insbesondere unbestrittenen Praxis des Kantons sind die entsprechenden Regelungen nun vorzusehen.

1.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe

Mit Erlass des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes am 6. März 2001 wurde das Instrument der Elternschaftsbeihilfe eingeführt (§§ 26–30 SPG). Dieses ermöglicht wirtschaftlich schwachen Eltern beziehungsweise Elternteilen, ihr Kind in den ersten sechs Monaten nach der Geburt persönlich zu betreuen. Das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz bezieht sich in §§ 27 f. für die Berechnung der Elternschaftsbeihilfe auf die voraussichtlichen "Jahreseinkünfte". Die Ausführungsnormen in §§ 22 ff. SPV beziehen sich hingegen auf die voraussichtlichen "Halbjahreseinkünfte". Auch die weiteren Ausführungsbestimmungen im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz beziehen sich auf die Dauer des Leistungsbezugs (in der Regel sechs Monate) und nicht auf die Jahreseinkünfte. In der Praxis sorgt der unterschiedliche Wortlaut für Rechtsunsicherheit und löst entsprechende Fragen aus. Es ist deshalb angezeigt, hinsichtlich der massgebenden Einkünfte den Wortlaut in §§ 27 f. SPG mit demjenigen von §§ 22 ff. SPV zu harmonisieren.

1.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen

Die laufende Gesetzesrevision soll genutzt werden, um nicht mehr geltende Verweise und Bestimmungen zu aktualisieren beziehungsweise, wo nicht mehr notwendig, aufzuheben.

2. Umsetzung

2.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung

In beiden erwähnten Verfahren (Kostenersatz und Teilpooling) ist die Frist in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung geregelt. Da Verwirkungsfristen für Ansprüche zwischen staatlichen Stellen in der Regel einer gesetzlichen Grundlage erfordern, soll auf Gesetzesstufe definiert werden, dass es sich um Verwirkungsfristen handelt. Damit wird Klarheit und Rechtssicherheit geschaffen. Um den Gemeinden die notwendige Zeit für die durch die Verwirkungsfrist allfällig ausgelöste Umstellung beziehungsweise für das Einreichen älterer Abrechnungen einzuräumen, soll eine Übergangsfrist definiert werden.

2.2 Zuständigkeit für Personen in kantonalen Unterkünften

Das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz ist mit der Zuständigkeit des Kantons für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen während der Dauer des Aufenthalts in den kantonalen Unterkünften zu ergänzen.

2.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe

Wie oben erwähnt, soll bezüglich der Berechnungsgrundlage für die Elternschaftsbeihilfe der Wortlaut des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes mit demjenigen der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung in Übereinstimmung gebracht werden. Die Elternschaftsbeihilfe wird in der Regel für sechs Monate ausbezahlt. Derzeit werden in der Praxis zur Berechnung der Höhe der Elternschaftsbeihilfe jeweils die voraussichtlichen Jahreseinkünfte herbeigezogen und anschliessend halbiert. Eine Anknüpfung an den Leistungszeitraum (sechs Monate) – wie in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung vorgesehen – scheint sachgerecht, weil damit auf die aktuellen finanziellen Verhältnisse während der sechsmonatigen Bezugsdauer abgestellt werden kann. Umso weiter die der Berechnung zu Grunde liegenden Einkünfte in der Zukunft liegen, umso ungenauer sind die Annahmen. Bei instabilen Einkommenssituationen ist bei der Geburt des Kindes oft nicht bekannt, wie sich der Lohn des betreuenden Elternteils für ein ganzes Jahr entwickeln wird. Diesbezüglich sind die voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte präziser als die voraussichtlichen Jahreseinkünfte. Sollte sich der Lohn eines Elternteils während des laufenden Bezugs von Elternschaftsbeihilfen verändern, ist in jedem Fall eine Neuberechnung durchzuführen. Anstelle der voraussichtlichen Jahreseinkünfte soll im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz daher auf die voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte – analog der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung – referenziert werden.

2.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen

§ 7 Abs. 1 SPG verweist auf den altrechtlichen Art. 131 Abs. 3 ZGB. Dieser Absatz wurde im Zivilgesetzbuch mit der Revision des Kindesunterhalts per 1. Januar 2017 aufgehoben. Der exakt selbe Wortlaut wurde in Art. 131a Abs. 2 ZGB übernommen. Der Verweis in § 7 Abs. 1 SPG ist entsprechend zu aktualisieren.

Nach § 52 Abs. 1 lit. d SPG trägt die Gemeinde die Kosten für die weiteren Massnahmen der sozialen Prävention gemäss den §§ 39 und 40 vorbehältlich der Leistungen des Kantons gemäss § 51 Abs. 2. §§ 39 und 51 Abs. 2 SPG sind zwischenzeitlich aufgehoben worden. § 52 Abs. 1 lit. d SPG verweist demnach auf nicht mehr in Kraft stehende Bestimmungen und ist entsprechend anzupassen.

Mit § 60 SPG wurde mit Inkrafttreten des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes das Übergangsrecht geregelt. Die Bestimmungen haben aktuell keine Relevanz mehr und führen in der Praxis zu Fragen nach deren Gültigkeit. Bereits in der Botschaft des Regierungsrates vom 30. Juni 1999 zum Sozialhilfe- und Präventionsgesetz wurde festgehalten, dass § 60 Abs. 1 (im Entwurf § 60 Abs. 2) nur noch geringe Bedeutung hat und dem bisherigen § 46 Abs. 2 Sozialhilfegesetz entspricht. Der Kanton unterstützt keine Personen mehr gemäss des in der Bestimmung erwähnten Gesetzes über die Armenfürsorge vom 12. März 1936. Die Bestimmung hat aus heutiger Sicht daher keine praktische Relevanz mehr. Die Absätze 2, 3 und 8 setzen das intertemporale Recht für hängige Gesuche und Beschwerden im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes. Zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ist nicht davon auszugehen, dass weiterhin unter diese Bestimmung fallende Gesuche und Verfahren hängig sind. Des Weiteren sehen die Absätze 4, 5 und 6 zeitlich begrenzte übergangsrechtliche Regelungen vor, die heute nicht mehr gültig sind. Abs. 7 bezieht sich wiederum auf den Abs. 6 und ist folglich ebenfalls nicht mehr aktuell. Aus diesen Gründen ist § 60 SPG aufzuheben.

3. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

3.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

§ 47 Kanton und Gemeinde; Grundsätze (Abs. 3bis neu)

^{3bis} Die Gemeinde meldet dem Kantonalen Sozialdienst Fälle gemäss Absatz 3 innerhalb der vom Regierungsrat festgelegten Verwirkungsfrist.

Der Regierungsrat hat mit § 33 Abs. 1 SPV bereits eine Frist zur Einreichung der kostenintensiven Sozialhilfefälle verankert. Mit dem neuen Absatz 3bis in § 47 SPG wird festgehalten, dass es sich bei der vom Regierungsrat verordneten Frist um eine Verwirkungsfrist handelt.

§ 51 Kanton (Abs. 5 neu)

^{5} Für die vom Kanton gemäss Absatz 1 lit. b, c und d voll zu vergütenden Sozialhilfekosten stellen die Gemeinden dem Kantonalen Sozialdienst innerhalb der vom Regierungsrat festgelegten Verwirkungsfrist Rechnung.

Mit dem neuen Absatz fünf wird explizit festgehalten, dass es sich bei der Frist zur Rechnungsstellung um eine Verwirkungsfrist handelt.

§ 60a Übergangsrecht zur Änderung vom XX.XX.XXXX (neu)

^{1} Die Verwirkungsfrist gemäss § 51 Abs. 5 kommt 6 Monate nach dessen Inkrafttreten zur Anwendung.

Für die Einführung der Verwirkungsfrist gemäss § 51 Abs. 5 dieses Gesetzes wird den Gemeinden eine Übergangsfrist von sechs Monaten zum Einreichen offener Rechnungen aus früheren Zeitperioden eingeräumt.

3.2 Zuständigkeit für Personen in kantonalen Unterkünften

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

§ 17a Zuständigkeiten (Abs. 1bis neu)

^{1bis} Er ist auch zuständig für Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen während des Aufenthalts in einer kantonalen Unterkunft.

Mit der expliziten Erwähnung, wonach der Kanton für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen während der Dauer ihres Aufenthalts in einer kantonalen Unterkunft zuständig ist, wird für die unbestrittene, aktuelle Praxis eine Rechtsgrundlage geschaffen.

3.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

§ 27 Anspruchsberechtigung (Abs. 1 lit. d und Abs. 3 geändert)

[1] Mit der Geburt eines Kindes entsteht ein Anspruch auf Elternschaftsbeihilfe, sofern

d) sowohl die voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte ab Geburt als auch das steuerbare Vermögen gemäss letzter rechtskräftiger Steuerveranlagung unter den vom Regierungsrat festgelegten Grenzbeträgen liegen,

[3] Im gleichen Haushalt lebende, nicht miteinander verheiratete Eltern werden bei der Berechnung der voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte und des steuerbaren Vermögens den Ehepaaren gleichgestellt.

Neu wird in der Bestimmung zur Anspruchsberechtigung anstelle der voraussichtlichen Jahreseinkünfte auf die voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte verwiesen.

§ 28 Höhe und Dauer der Elternschaftsbeihilfe (Abs. 1 geändert)

[1] Die Elternschaftsbeihilfe entspricht der Differenz zwischen dem Grenzbetrag und den Halbjahreseinkünften gemäss § 27 Abs. 1 lit. d. Sie wird im Voraus in monatlichen Raten ausgerichtet.

In der Bestimmung zur Höhe und Dauer der Elternschaftsbeihilfe wird anstelle der Jahreseinkünfte neu auf die Halbjahreseinkünfte verwiesen.

3.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

§ 7 Abs. 1 Unterhalts- und Verwandtenunterstützungspflicht (Abs. 1 geändert)

[1] Die Gemeinde prüft das Vorliegen von Ansprüchen aus Unterhalts- und Verwandtenunterstützungspflicht gemäss den Art. 131a Abs. 2, 289 Abs. 2 und 329 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907 und trifft mit pflichtigen Personen nach Möglichkeit eine Vereinbarung über Art und Umfang der Leistung.

Der Verweis auf die Vorschüsse des persönlichen Unterhalts gemäss Zivilgesetzbuch wird aktualisiert.

§ 52 Gemeinde (Abs. 1 lit. d geändert)

[1] Die Gemeinde trägt die Kosten für

d) die Notunterkünfte für Obdachlose gemäss § 40,

Die Verweise auf die nicht mehr geltenden § 39 und § 51 Abs. 2 SPG werden aufgehoben. Der verbleibende Verweis auf § 40 SPG wird ausformuliert.

§ 60 Übergangsrecht (aufgehoben)

Mit der Aufhebung von § 60 SPG werden die nicht mehr geltenden Bestimmungen aus dem Gesetz gelöscht.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Mit der Einführung von Verwirkungsfristen können die Gemeinden ihre Kostenersatzansprüche nur noch bis zu einem definierten Zeitpunkt geltend machen. Dies ermöglicht dem Kanton eine höhere finanzielle Planungssicherheit sowie eine optimierte Ressourcenplanung. Die Neuerung hat keine Auswirkungen auf die Höhe der durch den Kanton zu vergütenden Kosten, da nicht davon ausgegangen wird, dass Gemeinden die Frist zur Einreichung der Abrechnungen ungenützt verstreichen lassen werden.

Die Einführung einer rechtlichen Grundlage für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen während der Dauer des Aufenthalts in den kantonalen Unterkünften hat keine Auswirkungen auf den Kanton, da lediglich die unbestrittene, aktuelle Praxis rechtlich abgebildet wird.

Die Klärung in Bezug auf die Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton. Die Beratung des Kantonalen Sozialdienstes gegenüber den Gemeinden wird aufgrund der Klärung vereinfacht und entsprechende Beschwerdefälle werden reduziert.

4.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Wirtschaft erkennbar.

4.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe wird aufgrund der neuen Übereinstimmung zwischen der Leistungsdauer und der Anspruchsberechnung beziehungsweise aufgrund der präziseren Annahmen korrekter und für die Anspruchsberechtigten damit fairer. Die Präzisierung kann im Einzelfall einen höheren oder tieferen Leistungsanspruch der Eltern mit sich bringen. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Verschiebungen gesamthaft in etwa die Waage halten werden.

4.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima erkennbar.

4.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Als Konsequenz der Festlegung von Verwirkungsfristen können die Gemeinden ihre Kostenersatzansprüche gegenüber dem Kanton nur noch bis zu einem definierten Zeitpunkt geltend machen. Reichen die Gemeinden ihre Abrechnungen nicht in der gesetzten Frist ein, so entsteht ihnen aufgrund von nicht übernommenen Kosten ein finanzieller Minderertrag. Die meisten Gemeinden halten sich bereits heute an die in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung genannten Fristen. Für diese Gemeinden hat die Änderung keine Auswirkungen. Es ist weiter davon auszugehen, dass alle Gemeinden ihre Kosten nach der Neuerung während der Frist einreichen werden. Die neue Regelung hat demnach keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden, sofern sie ihre Kosten innerhalb der Frist geltend machen. In Bezug auf die Einführung dieser Änderung wird den Gemeinden eine Übergangsfrist von sechs Monaten gewährt, um ältere Rechnungen beim Kantonalen Sozialdienst einzureichen.

Der Kantonale Sozialdienst interpretiert die Frist in Bezug auf die Anmeldung von kostenintensiven Sozialhilfefällen – gemäss den Materialien – bereits heute als Verwirkungsfrist. Mit der Neuerung wird dies explizit auf Gesetzesstufe verankert. Die entsprechende Revision bringt keine finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden mit sich. Die Verwirkungsfrist garantiert vielmehr die Planungssicherheit der Gemeinden.

Die Einführung einer rechtlichen Grundlage für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen während der Dauer ihres Aufenthalts in den kantonalen Unterkünften hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden, da lediglich die unbestrittene, aktuelle Praxis rechtlich abgebildet wird.

Durch die Anknüpfung der Berechnungsgrundlage für die Elternschaftsbeihilfe an die voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte wird den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen während des Leistungsbezugs besser Rechnung getragen. Daher ist die Wahrscheinlichkeit kleiner, dass die Gemeinde aufgrund geänderter Einkommensverhältnisse eine Neuberechnung durchführen muss, als wenn sich die Anspruchsberechnung auf die weiter in der Zukunft liegenden voraussichtlichen Jahreseinkünfte stützt. Im Einzelfall kann die Präzisierung einen höheren oder tieferen Leistungsanspruch mit sich bringen. Damit können sich auch die Auswirkungen für die Gemeinden im Einzelfall positiv oder negativ äussern. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Verschiebungen gesamthaft in etwa die Waage halten werden.

4.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen erkennbar.

V. Weiteres Vorgehen

Anhörung	September – November 2021
Parlamentarisches Verfahren 1. Beratung	September – Oktober 2022
Parlamentarisches Verfahren 2. Beratung	Mai – Juni 2023
Referendumsfrist	September – November 2023
Inkrafttreten	1. Januar 2024

Beilage
- Entwurf Synopse